

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Facultades de los Contralores Generales: Incidencia En El Equilibrio De Los Poderes  
Públicos en Colombia**

**Hernando Medina**

**Universidad Nacional de Colombia**  
**Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**  
**Bogotá D.C. - Colombia**  
**2017.**

**Facultades de los Contralores Generales: Incidencia En El Equilibrio De Los Poderes  
Públicos en Colombia**

**Hernando Medina**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:  
Magister en Derecho profundización en Derecho Constitucional**

**Director:**

**Dr. Fernando Alexei Pardo Florez**

**Línea de investigación:**

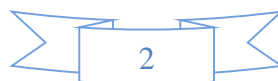
**Control fiscal público en Colombia**

**Universidad Nacional de Colombia**

**Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**

**Bogotá D.C. - Colombia**

**2017**



## **Dedicatoria**

A mi tía y madre de crianza Elvia Rosa Galvis de Duarte cuya formación, apoyo e incentivo hicieron realidad mi formación personal y académica, deuda infinita que se retribuye solo con gratitud eterna; a mi madre Carmen Julia Medina por darme la vida y tener la posibilidad de un ratico en esta tierra; a la Contraloría General de la República y a su invaluable talento humano por recibirme en el plano laboral; al glorioso Colegio Universitario del Socorro y la Universidad Nacional de Colombia pilares académicos de nuestro Estado, que hicieron el mejor de los trabajos de instrucción con el autor en las ciencias humanas y el Derecho.

## **Resumen**

La investigación se centra en determinar, si las facultades constitucionales de los Contralores Generales de suspender servidores públicos de elección popular con base en el principio de verdad sabida y buena fe guardada, generan desequilibrio en los poderes públicos del Estado Colombiano. En ese orden de ideas, se realiza un análisis político y jurídico del sistema político, los controles a los poderes en el Estado y las funciones constitucionales de los órganos de control fiscal en Colombia, lo que permite identificar impactos negativos en la configuración de los atribuciones de los entes del Estado como consecuencia de suspender temporalmente a los investigados en causas fiscales, disciplinarias o penales originadas en actos que involucre detrimento patrimonial a las arcas de la nación, exhortando a una alternativa de control judicial expedito que garantice los derechos fundamentales del debido proceso, defensa del afectado y la armonía institucional concebida por el constituyente primario.

**Palabras claves:**

**Contralores generales:** funcionario público director del órgano superior de control fiscal en Colombia (CGR) y aquellos del nivel territorial, distrital y municipal donde operen.

**Servidor Público:** ciudadano vinculado con el Estado colombiano que presta una función pública consagrada en la Constitución, Ley, Decreto – Ley u norma jurídica que regula sus actividades a realizar en la órbita estatal, ya sea como miembro de corporación pública, empleado, trabajador oficial del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

**Suspensión:** para el presente trabajo es la medida preventiva o cautelar que se refiere a la potestad del Contralor General en Colombia de apartar del cargo al servidor público investigado fiscal, disciplinaria o penalmente por pérdida de recursos del Estado, según los criterios del numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

**Verdad sabida:** conocimiento que se tiene de los hechos, tanto de sus causas como sus consecuencias sin la posibilidad de alegar ignorancia posteriormente, excepto por razón de engaño.

**Buena fe guardada:** disposición de hacer las cosas correctamente desde el principio, sin que existiera nada oculto o malicioso.

**Separación de poderes:** Distribución de las funciones del Estado en diferentes órganos conforme lo estructura el poder constituyente.

**Órgano de control fiscal:** Entidad del Estado encargada de la función pública constitucional de control fiscal, actividad que se centra en el seguimiento de la asignación, gasto y ejecución del recurso público.

**Detrimento patrimonial:** pérdida de los recursos públicos o del Estado por irregularidades atribuibles a los gestores fiscales.

**Constituyente primario:** poder fundante en cabeza del pueblo que a través de representantes elegidos democráticamente redactan la carta política y de derechos.

**Abstract:**

The investigation focuses on whether the constitutional powers of the General Comptrollers to suspend elected officials based on the principle of known truth and saved good faith, create imbalance in the public authorities of the Colombian State. In that order, it approaches to a political and legal analysis of the separation of powers and constitutional functions of the organ of fiscal control in Colombia, by identifying the negative impacts in the state powers configuration due to temporarily suspend the indicted in fiscal, disciplinary or criminal cases arising from acts involving patrimonial detriment to the coffers of the Nation, specifying an alternative of expedited judicial control that guarantees the fundamental rights of due process and defense to the accused and institutional harmony conceived by the primary constituent.

**Keywords:**

**General Comptrollers:** Government official chief of the superior entity of fiscal control in Colombia and those in the territorial, district and municipal level where they operate.

**Public Servant:** Public servant: civilian linked to the colombian state, who provides a public function according to the Constitution, Law and Decree-Law or legal norm in wich are established the activities to make in the state orbit, wheter as a member of a public corporation, employee, official worker of the State or its decentralized entities territorially and by services.

**Suspension:** General Comptroller's faculty to separate a government official from his position when involved in a fiscal, disciplinary or criminal proceeding by the loss of State resources.

**Known Truth:** knowledge of the facts, both of its causes as well as its consequences without been able to argue ignorance later, except because of deceit.

**Saved good faith:** Disposition to act proper from the beginning, without ulterior motives.

**Powers division:** distribution of the functions of the State in different entities according to the constituent power will.

**Fiscal Control Entity:** State entity in charge of the constitutional public function of fiscal control, that consist in the verification of the allocation, spend and execution of public resources.

**Patrimonial Detriment:** Loss of State resources cause by irregular acts play by fiscal manager.

**Primary Constituent:** Main power headed by people which trough democratically elected officials made the political pact and human rights.



# Contenido

Resumen.....	4
Introducción.....	13
<b>1. Capítulo 1.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. Constitución, Legitimidad y Democracia.....</b>	<b>17</b>
1.1.1. Poder Constituyente y Constituido.....	17
1.1.2. Soberanía Popular y Democracia Participativa.....	21
1.1.3. Legitimidad Democrática y Deliberativa.....	27
<b>1.2. El papel de los Órganos de Control en el Equilibrio del Poder Público.....</b>	<b>32</b>
1.2.1. Sistema Político Colombiano.....	32
1.2.2. Organización del Estado Colombiano.....	37

1.2.3.	El Rol de los Órganos de Control en la Estructura del Estado Colombiano...	42
<b>1.3.</b>	<b>El Control Fiscal en Colombia.....</b>	<b>50</b>
1.3.1.	Naturaleza Jurídica del Órgano de Control Fiscal: función y potestades constitucionales en Colombia.....	50
1.3.2.	Características del Control Fiscal, Proceso de Responsabilidad Fiscal - PRF e Incidencia en el equilibrio de poderes.....	56
1.3.3.	Origen de la figura de suspensión de funcionarios públicos como potestad de los Contralores Generales en Colombia.....	62
<b>2.</b>	<b>Capítulo 2.....</b>	<b>70</b>
2.1.	Legitimidad del control fiscal y su relación con el equilibrio de poderes.....	70
2.1.1.	Designación y facultades de los Contralores(as) Generales.....	70
2.1.2.	Control fiscal y facultades constitucionales excepcionales.....	73
2.1.3.	Legitimidad de las decisiones de las Contralorías Generales en la Suspensión de Funcionarios Públicos de Elección Popular.....	76

<b>2.2. Los principios generales el Derecho como marco jurídico de regulación y protección .....</b>	<b>79</b>
<b>2.2.1. El Principio Verdad Sabida y Buena fe Guardada en las Decisiones de los Órganos de Control Fiscal.....</b>	<b>79</b>
<b>2.2.2. El Debido Proceso frente a los Principios de Verdad Sabida y Buena Fe Guardada.....</b>	<b>83</b>
<b>2.2.3. Control Judicial y debido proceso, garantía del equilibrio de poderes.....</b>	<b>91</b>
<b>2.3. Poder de los Contralores Generales en Colombia que inciden en el equilibrio de poderes públicos.....</b>	<b>96</b>
<b>2.3.1. El Procedimiento de Suspensión de servidores públicos investigados fiscalmente.....</b>	<b>96</b>
<b>2.3.2. Afectación de Derechos políticos individuales y colectivos de los servidores públicos suspendidos elegidos por voto popular.....</b>	<b>101</b>
<b>2.3.3. Incidencias en el Equilibrio de Poderes del Estado ante la Suspensión por las Contralorías Generales de Servidores Públicos de Elección Popular.....</b>	<b>105</b>

<b>3. Capítulo 3.....</b>	<b>113</b>
<b>3.1. Control judicial al acto de suspensión de funcionarios públicos elegidos por voto popular que solicite los Contralores Generales.....</b>	<b>113</b>
<b>4. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>125</b>
<b>4.1. Conclusiones.....</b>	<b>125</b>
<b>4.2. Recomendaciones.....</b>	<b>130</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>131</b>

## Introducción

En materia de control fiscal en Colombia el acto unilateral de los jefes de las Contralorías Generales de poder exigir la suspensión de funcionarios públicos vinculados por su gestión fiscal en procesos de responsabilidad fiscal, entre tanto, las investigaciones se tramitan o las causas penales y disciplinarias se agencian, que se originen en presuntos hechos irregulares sobre la gestión de recursos públicos y estas se decidan, en aplicación del numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política de nuestro país conlleva a una afectación material y real del poder político, que irradia sobremanera las ramas de poder del Estado en aquellos casos donde los afectados han sido elegidos popularmente; acción que se considera desproporcionada a la luz de la normatividad internacional, específicamente el sistema interamericano de derechos humanos, al ser las contralorías generales organismos de control fiscal de categoría meramente administrativa; además, porque la exigencia de la suspensión temporal se basa en criterios de verdad sabida y buena fe guardada, figura que admite a floreo subjetividades políticas, morales, éticas, religiosas, filosóficas, etc., del funcionario titular del órgano de control fiscal que desplazan los criterios jurídicos, permitiendo tomar decisiones sin los soportes argumentativos, probatorios y jurídicos que refrenden el proceder de sus acciones.

Se estima que es necesario investigar sí ¿Incide en el equilibrio de los poderes del Estado colombiano el hecho que los Contralores Generales en Colombia, suspendan bajo criterios

de verdad sabida y buena fe guardada a los servidores públicos de elección popular investigados fiscal, disciplinaria y/o penalmente?

La afectación en el equilibrio de poderes se presenta cuando un órgano administrativo de control fiscal a través de su titular, se le asigna potestad exagerada que incide políticamente en el funcionamiento de la estructura del Estado en el momento en que, producto de sus decisiones se aparta un funcionario público cuyo origen y legitimidad se basa en la soberanía del pueblo expresada a través del voto popular; además, se trata de una medida restrictiva de los derechos civiles y políticos, tanto del elegido, como del elector que se pone en práctica sin existir decisión de fondo ejecutoriada, cuya consecuencia es la restricción del ejercicio del poder, que comporta la inviabilidad en la ejecución de su programa y plan de gobierno.

Siendo así, la facultad de los Contralores Generales en Colombia de Suspender temporalmente al servidor público elegido por voto popular e investigado fiscalmente, altera el equilibrio de poderes del Estado, aunado que la decisión se basa en el principio de verdad sabida y buena fe guardada, figura a cargo de un órgano de naturaleza administrativa y que omite el debido proceso.

Por lo tanto, surge la necesidad de diseñar un control judicial abreviado a las actuaciones de los órganos de control fiscal que garantice pronunciamientos objetivos y respetuosos del debido proceso, ante la suspensión de funcionarios públicos elegidos

popularmente, asegurando para el investigado y la sociedad la defensa de los derechos fundamentales, la vigencia del equilibrio de los poderes públicos y la materialización de las garantías constitucionales consagradas en la carta política de 1991.

En nuestra cotidianidad jurídica y política se presenta la necesidad de explicar no solo a la sociedad colombiana, sino a la comunidad internacional la figura sui generis en donde un órgano administrativo de control fiscal, puede con sus decisiones amparadas por la Constitución, la Ley y la jurisprudencia, solicitar al nominador la suspensión del cargo de los servidores públicos de elección popular, sin ningún control jurisdiccional o de legalidad de la medida, aunado a que en nuestro país existe la máxima constitucional de la descentralización territorial de los entes distritales, departamentales y municipales, situación que se contradice con los principios de autonomía regional cuando la orden de suspensión temporal proviene de una entidad nacional administrativa como la Contraloría General de la República – CGR.

Este es un espacio de investigación académica, que tomará como referencia o fuente los textos físicos, electrónicos existentes concernientes a los temas de poder constituyente y constituido, sistema político, Estado, democracia, equilibrio de poderes, control fiscal en Colombia e información oficial sobre el inicio, desarrollo y la aplicación de la medida de suspensión de servidores públicos de elección popular por las Contralorías Generales de Colombia, en aras de extraer conceptos básicos, reales, determinantes y proceder desde una perspectiva de crítica - constructiva a su análisis, lo que permite desarrollar una respuesta al problema de investigación a

través de una fórmula judicial expedita con la finalidad de materializar los derechos humanos de los procesados fiscal, penal y disciplinariamente por hechos que involucran detrimento patrimonial público, además de la seguridad jurídica que conlleva la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho ideado en el preámbulo de la Constitución Política de 1991, que garantiza una lucha frontal contra la corrupción.



## **1. Capítulo 1**

### **1.1. Constitución, Legitimidad y Democracia**

#### **1.1.1. Poder Constituyente y Constituido**

El origen de las instituciones estatales conlleva procesos sociales e históricos que forman las estructuras de poder que conocemos cada generación en el tiempo y lugar en el que habitamos y conforme a las actividades del ser humano se apalanca la evolución o cambio de las estructuras que nos organizan.

El origen moderno del poder constituido o la organización estatal en lo referente a la parte dogmática y orgánica del Estado como complejo de instituciones y entidades, es el poder constituyente y cada uno de nosotros endosamos parte de nuestro poder a figuras que nos representaran en su ejercicio, que conlleva la toma de decisiones para concretar una organización capaz de implementar ideas, proyectos, programas que se reflejan en políticas públicas, cuyo objetivo es el bienestar social colectivo, de ahí que, se define al poder constituyente en palabras de (Calzada, 1990) como “la voluntad política creadora del orden, que requiere naturaleza originaria, eficacia y carácter creador y como la voluntad originaria, soberana, suprema y directa que tiene un pueblo, para constituir un Estado dándole una personalidad al mismo y darse la organización jurídica y política que más le convenga.”

El poder constituyente presenta dos formas de ejercerse por parte de los ciudadanos: Existe un constituyente primario y un constituyente derivado que es la delegación de poder en representantes, diferenciados en su esencia por la forma como se materializa y la fuerza de sus actos, pues el primero, es un vínculo directo entre su autor y lo creado (la base fundante) y el segundo, es la facultad que tiene un número plural de ciudadanos quienes a través del dialogo y la concertación concretan las bases con respecto a la materialización de los principios, valores y reglas constitucionales e incluso su modificación de manera limitada, teniendo en cuenta, que son los designados y actúan conforme criterios culturales, sociales, costumbristas, etnográficos, religiosos, políticos, etc. procediendo a crear y conjugar las Leyes que los organizará y regirán.

En la Sentencia de la (Corte Constitucional C-551. [MP Eduardo Montealegre Linnet], 2003)., en la cual se examinó la constitucionalidad de un referendo de iniciativa gubernamental, expuso lo siguiente al respecto:

... el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional... Por su parte, el poder de reforma, o poder constituyente derivado, se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado, en ocasiones con la consulta a la ciudadanía, de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma.

En la medida que el poder constituyente es la base fundante del Estado, su razón de ser y fuente de su organización, se colige según (Maurice, 1925) que “toda superlegalidad

constitucional o toda Constitución escrita rígida es esencialmente una Carta estatutaria establecida por un Poder Constituyente" y el poder constituido es la estructura que se crea para su organización, materializándose no solo en los representantes que integran las instituciones y entidades del Estado, sino el mismo ordenamiento jurídico que las regula.

Con respecto a este mismo tema (Schmitt, 2011), retoma una explicación más acertada:

Sieyès formuló la teoría del *pouvoir constituant* de la nación. Él designó, con acierto, como un acto de la Revolución, el que ya se planteara en sus comienzos la distinción entre poder constituyente y constituido... Cuando se suscitó ahí conscientemente y fue contestada, la cuestión del poder constituyente, aparecía mucho más clara la fundamental novedad de tal fenómeno. Un pueblo tomaba en sus manos, con plena conciencia, su propio destino y adoptaba una libre decisión sobre el modo y forma de su existencia política.

Lo que quiere decir que el pueblo como titular del poder originario decide políticamente la forma de organizarse a través de una asamblea constituyente y se concibe como un supra poder originario, que establece las superestructuras necesarias como resultado del dialogo social, la congruencia entre intereses particulares y colectivos, las necesidades de tiempo, modo y lugar, la actividades económicas, los sentidos de pertenencia a un territorio y el marco jurídico que los regulará a futuro a tal punto que, en lo esencial en palabras de (Sieyes, 1789-1994), Ningún tipo de poder delegado puede cambiar en lo más mínimo las condiciones de su delegación.

En contraposición que el poder constituyente es soberano cuyo limitante se centra en el principio de dignidad humana y pro – homine, retomamos que en Colombia el poder constituido

tiene límites y en ese sentido la (Corte Constitucional C-574. [MP. Juan Carlos Henao], 2011) ,  
recalcó que:

Aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites y estos son los principios y los valores incluyendo las normativas jurídica externas o internacionales que el mismo Estado ha incorporado o refrendando a través de acuerdos, convenios y tratados de DH, DIH y OIT , situación que obliga al constituyente derivado a ceñirse a los limitantes consagrados en la Carta Fundamental y circunscribir su potestad sin que sus actos sean una burla, transgresión o un sustitución total de los principios dogmáticos que la inspiraron.

De forma resumida el concepto de límites materiales al poder de reforma de la Constitución se entiende como aquellas reglas, valores o principios constitucionales concebidas por el constituyente primario (Asamblea Constituyente) que no le es dable modificar al constituyente derivado (Congreso), hasta tanto el pueblo en quien reside la soberanía (Poder) decida convocar una nueva asamblea nacional constituyente, que proceda según su configuración política a variar la carta constitucional en estos aspectos que se consideran inmodificables (pétreas) o en su defecto a través de un referéndum constitucional o plebiscito.

Estos conceptos de poder constituyente y constituido, son la base de la organización dogmática y orgánica del cualquier Estado en todos los frentes que lo regule el pueblo y su voluntad se verá reflejada en el poder constituido que incluye el control fiscal y su institucionalidad; cualquier reforma de carácter constitucional de iniciativa parlamentaria, siempre debe estar acorde con la parte filosófica e ideológica de la Carta Política, la cual no puede verse trasmutada en su esencia por los cambios que se pretendan incorporar.

### 1.1.2. Soberanía Popular y Democracia Participativa

Tres (3) elementos presentes en todo Estado es el territorio, factor humano y la organización del poder, ahí tenemos que son asimilables a nuestro sistema político los conceptos de soberanía popular y democracia, dos variables cuya base de formación, consolidación y protagonismo se concentran en el pueblo, visualizado desde una perspectiva de complemento entre lo individual, colectivo y el poder de sus actos fundacionales.

La soberanía popular como concepto se enmarca en el poder que reside en cada uno de los ciudadanos de un Estado, cuyas manifestaciones se concretan en las decisiones enmarcadas en el ejercicio del derecho que le asiste de actuar o participar como sujeto activo y es desde la perspectiva genérica que se referencia al pueblo, elemento esencial de todo ente estatal y titular del poder.

Teniendo en cuenta lo expresado por (Liévano, 1996)

... el pueblo en uso de su capacidad deliberante y soberana habría de nombrar directamente las nuevas autoridades del reino. Tal fue la consigna dada a los estudiantes y a las multitudes, de manera que a las ocho de la noche solo se escuchaba en la plaza mayor, un grito unánime salido de miles de gargantas: ¡Cabildo Abierto! Esta consigna, a diferencia de lo que suponen muchos historiadores, constituía una advertencia amenazadora no sólo para las autoridades sino, muy particularmente, para la oligarquía criolla empeñada en que todas las decisiones las tomara privativamente el Cabildo de Santa Fe, sin permitir al pueblo desempeñar otra función que la de mudo espectador de la comedia de los notables.

Situación fáctica de ejercicio de poder de quienes como criollos exigían más allá de lo formal, es decir, la materialización de sus reivindicaciones concedidas hasta el momento como

una dativa o prerrogativa soberana del Rey que permitiera concebir políticamente un Estado que descarta el intervencionismo colonial de la metrópoli.

El pueblo es el titular de la soberanía que se concreta en el poder fundacional de los Estados al que se llega a reconocer en un primer momento como el constituyente primario para dar paso al derivado (constituido y limitado por la carta constitucional, la Leyes, Decretos – Ley y demás normas jurídicas). El concepto de soberanía popular ha evolucionado históricamente conforme las necesidades sociales, siempre ampliando su radio de acción, en aras de una participación efectiva y material de los seres humanos en la configuración del poder estatal.

Explícitamente en nuestro país en contextos y tiempos distintos se delimitó en quien residía la soberanía. En la constitución de 1886 estaba en cabeza de la nación y en la Carta Magna de 1991, se radicó como titular de la misma al pueblo, ampliando de esta manera el concepto a todos quienes conformamos el Estado y que las autoridades judiciales superiores en Colombia han desarrollado y esbozado en sus providencias. Es prudente ilustrar su importancia en la concesión del Estado Social de Derecho, ya que en palabras de la (Corte Constitucional Sentencia C- 179. [MP: Marco Gerardo Monroy Cabra], 2002), enseña:

En este sentido la Constitución de 1886 era coherente con la concepción de soberanía que adoptaba, cuando en su artículo 2° afirmaba: [La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta constitución establece.]... En contraste con lo anterior, el artículo 3° de la Constitución de 1991 afirma que [La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público]... Sin embargo, este cambio conceptual no se dio solamente respecto de la noción de soberanía adoptada por el constituyente, sino que se hizo extensivo a la concepción de la democracia.

Teniendo en cuenta que la soberanía popular se puede clasificar como el género, esa característica amplia de lo que se considera la causa y base de la configuración del poder, es pertinente adentrarnos en el concepto de democracia participativa, como el factor considerado el más idóneo en el marco de la Constitución Política de 1991, para materializar la concepción de soberanía en cabeza del pueblo; como lo afirma (Bobbio, El futuro de la democracia, 1986), “las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”, postulados que nos dan a entender un concepto amplio entre soberanía popular, la forma de ejercerla y su aplicación en un ámbito social, político, económico, etc., que enmarca todos los actores de la sociedad y el Estado Social y Democrático de Derecho, que inspira nuestro ordenamiento jurídico.

Es lógico entonces determinar o concluir que la participación del pueblo debe llevar a una materialización de su poder bajo conceptos de toma de decisiones basados en la soberanía de sus actos que para el caso particular, visto por la mayoría de las teorías euro-centristas contemporáneas y los países de su influencia, proclaman el concepto de democracia participativa, para que de una forma incompleta, pero realizable, se estructure el poder y los representantes que lo ejerciten tengan obligaciones concretas reflejadas en resultados. En nuestro país este paradigma se desarrolla con claridad, pues el mismo órgano judicial encargado de la salvaguarda de la constitución política, la Honorable (Corte Constitucional C-180 . [MP. Hernando Herrera Vergara], 1994), manifiesta:

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

Lo precedido reflejado en el diseño de las políticas públicas orientadas a un objetivo común, como lo es el bienestar del pueblo, que se manifiesta en la realización de los derechos, garantías fundamentales y las oportunidades necesarias para viabilizar todos aquellos que los complementa en los escenarios económicos, sociales, culturales, civiles y políticos e incluso los ambientales.

Al ser la democracia participativa uno de los medios para garantizar una real participación del pueblo, funge este mecanismo como la alternativa soberana de hacer realidad, no solo representaciones refrendadas por los votos de los ciudadanos, sino el control a posteriori del poder constituido, teniendo los medios suficientes para efectuar seguimiento y tener la facultad de relevar a quienes equivocadamente se eligieron y no cumplen con el mandato programático para el cual fueron designados inicialmente por las mayorías.

Guarda total coherencia el máximo órgano constitucional cuando se pronunció al caracterizar de manera fidedigna lo concerniente al ejercicio del poder político y social del pueblo y su rol en la elección y control de las autoridades que elige en los procesos de elección diseñados por el Estado, conforme lo manifestó la (Corte Constitucional C-089. [MP: Eduardo Cifuentes Muñoz], 1994), cuando afirma:



En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas.

Postulados necesarios para lograr el mayor de los valores en nuestra sociedad como es la paz, tan esquivada históricamente, pero necesaria para garantizar la felicidad y prosperidad que merece el pueblo colombiano, que garantice la legitimidad del sistema político democrático.

Estas características intrínsecas del ejercicio del poder por parte de los electores que conllevan a diferenciarlos de los métodos de democracia directa y representativa, insistiendo que la democracia participativa, es el más prudente mecanismo para hacer realidad el ejercicio de la soberanía popular, sin que se considere inviable por difícil de llevar a cabo, pues bien lo afirma la (Corte Constitucional C-089. [MP: Eduardo Cifuentes Muñoz], 1994):

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales... En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina [representativo]. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.

Situaciones de fondo que evocan el principio fundamental del Estado Social de Derecho el cual se centra en la materialidad de los derechos hacia una convivencia social, el

desarrollo económico equilibrado de los seres humanos y la activa participación del Estado en su promoción a través de los instrumentos e injerencia positiva en los factores determinantes para su consecución, que en términos específicos significa oportunidades de crecimiento para los menos favorecidos y garantías para todos los demás, moderando el principio de igualdad y acogiendo con firmeza la equidad.

En ese orden de ideas, soberanía popular y democracia participativa son dos factores distintos pero complementarios, pues el primero es el origen del poder y el segundo, el medio para concretar la participación del pueblo como soberano en la configuración de las estructuras del Estado, con estrecha relación volviéndose imprescindible el uno del otro, conforme su naturaleza y conceptualización contemporánea.

El concepto de soberanía nacional y popular es un proceso de asimilación y evolución histórica, que conforme el criterio de la (Corte Constitucional C-141. [MP: Humberto Sierra Porto], 2010), explica en el siguiente razonamiento:

Las teorías de la soberanía nacional y de la soberanía popular pretenden explicar el origen, la titularidad y el ejercicio del poder, según éste resida en la nación, edificada con fundamento en las tradiciones y en los rasgos culturales o sociológicos compartidos por los asociados con unas características generadoras de una identidad que se construye con base en el pasado, las costumbres, el idioma, las creencias y los idearios o aspiraciones comunes... [La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público] y que el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes.

Como consecuencia, en el contexto contemporáneo para las organizaciones democráticas no se concibe un pueblo, sin plena soberanía ejercida libremente y garantizada en el

texto constitucional y el marco jurídico que lo regula para la garantía material del ejercicio de opinión, expresión y asociación, así como que conlleve a la legitimidad de todas las instituciones que concretan la función pública.

### **1.1.3. Legitimidad Democrática y Deliberativa.**

La legitimidad democrática se enmarca en el pacífico ejercicio del poder, el margen de decisión y la capacidad de administración de los representantes elegidos popularmente por el pueblo como resultado de la democracia participativa y en ese orden de ideas, el beneplácito popular que el elector les reconoce como su gobernante, en ese sentido “como mínimo, la legitimidad es el creer que a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto pueden exigir obediencia.

De modo más específico, la legitimidad de los regímenes descansa en la proposición de la facultad de quien legalmente ejerce la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza (<http://www.mercaba.org>), sin embargo, un sistema político fuerte descansa sobre el valor de la paz social y ante un Estado eficiente, eficaz y garantista la fuerza de su coercibilidad pasa a un segundo plano, cediendo ante la voluntad de su pueblo de cumplir por convicción sus directrices al sentirse protegido, seguro y representado en sus instituciones.

Para que la legitimidad en un sistema democrático se concrete o se viabilice se debe dar prioridad según (Mackenzie, 1962) a:

existencia de cuatro condiciones teóricamente necesarias en orden al logro de unas elecciones libres, y por ello mismo, con una virtualidad auténticamente legitimadora: a) un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral; b) una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las elecciones; c) un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como alternativa de opción, y d) la amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder, en virtud de cierta convicción íntima de que, si no se respetan dichas reglas, desaparecerá el juego mismo envuelto en la ruina total del sistema.

Elementos que históricamente en el contexto de nuestro país no pasan un juicio mínimo de observación, pues ha sido la mayor de las debilidades en el empoderamiento del Estado, que se refleja en la escasa participación política de sus ciudadanos, la mayoritaria desconfianza en los partidos políticos, dirigentes de entidades e instituciones y el débil sentido de pertenencia por lo que significa hacer parte de él.

En la práctica, las anteriores condiciones en el sistema político se garantizan cuando las decisiones tomadas por los gobernantes elegidos por el pueblo gocen de aceptación y se dé cumplimiento a políticas públicas que, de común acuerdo, solucionan los problemas básicos y crea escenarios de oportunidades para el desarrollo y crecimiento sostenido de los Estados con componentes sociales que consolida el orden y la obediencia de los gobernados – electores.

Es incuestionable que la moderna legitimidad de las acciones de los gobernantes ronda en el contexto de la democracia deliberativa y participativa en donde no exista la desconexión

entre el elector y el elegido, por lo contrario se base en un autocontrol, autocrítica y la necesidad de ver reflejado en resultados las expectativas de cambio, que tenían quienes depositaron la confianza en un proyecto y programa de gobierno, traducido en políticas públicas eficientes, eficaces, oportunas y transparentes, así como garantías reales a los opositores con ánimo de gobierno.

Necesario tener presente que la democracia participativa refleja la intervención a través de mecanismos políticos y jurídicos del elector que conciba una herramienta de poder, que permita decidir sobre el mandato inicialmente concedido, sin embargo, en palabras de (Cunninghan, 2002) Citado en (democracy, 2002), “la democracia deliberativa hunde sus raíces en la idea de una asociación democrática en la cual la justificación de los términos y condiciones de dicha asociación proceden de la argumentación pública y del razonamiento realizado entre ciudadanos que se consideran mutuamente como libres e iguales”, si bien coinciden en el objetivo de materializar la participación ciudadana en el curso del poder, alejándose de la mera representación, la democracia deliberativa apuesta a la eficacia de una gobernanza, que dinamice la participación del ciudadano en el flujo de la toma de decisiones trascendentales para la sociedad. No es lo mismo tener el poder de sancionar políticamente a los descarriados dirigentes, que encausar sus acciones compartiendo la responsabilidad en los resultados.

De conformidad con la doctrina constitucional:

Se distingue entre dos tipos de legitimidad: i) una legitimidad formal, que deviene del orden político y que comprende aspectos procedimentales relacionados con la forma en que los individuos llegan a detentar el poder político, es decir, el ejercicio electoral en sí, en un sistema

democrático, y ii) una legitimidad material, que se refiere al ejercicio del poder en sí, y que está orientada al cumplimiento de los objetivos definidos como propios por el modelo de Estado adoptado, lo que en el marco del Estado Social de Derecho significa la satisfacción de los postulados contenidos en la parte dogmática de la Constitución por el aparato orgánico definido en el mismo texto superior (RUA, 2013).

Tal como se desprende de lo afirmado en el acápite anterior, es relevante para nuestro contexto y cotidianidad la búsqueda de la legitimidad material para advenimiento de la verdadera paz y reconciliación nacional; partiendo que nuestros gobernantes cuentan con el visto bueno de la sociedad, se refrendan sus decisiones enmarcadas en los principios, valores y reglas constitucionales como acuerdo o contrato de todos para convivir como pueblo.

Lo anterior conlleva que exista un contexto presente y futuro donde las realidades políticas, según la (Corte Constitucional. C-573. [MP: Jaime Córdoba Triviño], 2003), “desplacen a la violencia y constituya la fuente de la legitimidad del poder del Estado y de sus instituciones políticas y jurídicas se basa en el respeto, la garantía y la promoción de los derechos fundamentales”, elementos o factores cuya plena vigencia atraerá el clima de reconciliación colectivo, necesario para centrarnos en los verdaderos temas de fondo que apueste a un escenario de oportunidades, garantice una política cuyas decisiones se enfoque en las necesidades más elementales, básicas o prioritarias y gocen del respaldo popular con su aprobación; ello define la legitimidad de la democracia basada en principios deliberativos, participativos e incluyentes para toda una sociedad.

Es evidente que el estado Colombiano producto del proceso constituyente de 1991, emergió como un garante del pacto de la sociedad, producto de la Constituyente que abogada por

principios y valores basados en la dignidad, la inclusión y el respeto por las libertades y derechos, así como, el cumplimiento de deberes dirigidos a consolidar un sistema político garantista de todas sus instituciones conforme las funciones asignadas en la estructura de poder enfocados en el autocontrol y las teorías de los pesos y contrapesos, evitando con ello la soberanía dictatorial de intereses particulares, que configurara acciones ilegítimas y repudiadas por el pueblo.

En ese sentido "el Estado Constitucional colombiano fue pensado por el constituyente de 1991 como un típico Estado social de derecho, esto es, dotado de suficientes y prolíficas declaraciones de derechos y principios que nos muestran el norte o razón de ser de la actividad del Estado... (Sierra, 2008) Recuperado de: ([http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/juridicas5\(1\)\\_10.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/juridicas5(1)_10.pdf), 2008), cuya tarea ha sido materializarlo en Leyes enfocadas en hacer realidad el espíritu constitucional y entre más se cumpla esta premisa, más cerca se está de la Legitimidad Democrática desde un discurso deliberativo, sin embargo, es innegable que el objetivo del legislador basándonos en las innumerables normas jurídicas declaradas inconstitucional se centra en priorizar las necesidades coyunturales por encima del bien común, sin importar que su actuar se manifieste en contradicción del pacto social.

Una vez retomado los conceptos genéricos con respecto a temas que ambientan el origen y la necesidad política y jurídica de las estructuras del poder y su formación como las vemos representadas hoy en día, es perentorio retomar la configuración del Estado, su finalidad y organización en los cuales es de transcendental estudio de los órganos de control y en especial, el control fiscal y sus entidades.

## **1.2. El Papel de los Órganos de Control en el Equilibrio del Poder Público**

### **1.2.1. Sistema Político Colombiano**

La organización, funcionamiento y características del Estado Colombiano parte de la base de cómo se encuentra estructurado su sistema político, su esquema dogmático, orgánico, el origen y su formación histórica, con la finalidad de comprender los actuales procesos de transformación y cambio, que día a día se consolida con la nuevas generaciones de líderes y hechos que buscan una mirada de inclusión a través de cambios de paradigmas enfocados a la apertura contemporánea de nuestras instituciones, funciones públicos y entes estatales.

El sistema político y el Estado son categorías estructurales de la organización social contemporánea y su existencia se debe a la evolución histórica, fruto de la política, el consenso e incluso, el conflicto. Al retomar nuestra forma estatal es indispensable traer a colación lo referido por la (Corte Constitucional C-449 [MP. Alejandro Martínez Caballero], 1992):

La concepción clásica del Estado de derecho no desaparece, sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho.

El fruto de la concertación social, es decir, la Carta Política de 1991, ha concebido un sistema político basado en un Estado social y democrático de derecho con los valores, principios



y reglas que el derecho constitucional contemporáneo le atribuye, enfocados a solucionar los problemas sociales más apremiantes.

Consolidar el sistema político y participación del pueblo, es la garantía para que el legado democrático se mantenga como un valor social que se debe respetar, en aras de mantener vigentes las expectativas de cambio y oportunidades, que garantizan el debate de ideas como medio de solución de conflictos sociales; concebir arbitrariedades por parte de la instituciones del Estado, es un signo de debilidad en donde impera los intereses de los particulares y las individualidades de quienes proyecta la justicia social como un concepto alejado de las funciones del estado, lo que deja en evidencia en palabras de (Arango, 2004) lo siguiente:

Para evitar que se repitan tales prácticas, es necesario transformar la sociedad; que ésta adquiera mayor conciencia y sensibilidad por lo que significa vivir sujetos a unas normas fundamentales que no deben ser desconocidas por intereses políticos, económicos o militares. Tal transformación cultural, la elevación de la conciencia moral y la sensibilidad, es una tarea de largo plazo que debe llevarse a cabo especialmente mediante la educación de las nuevas generaciones en el respeto y el reconocimiento mutuo de los derechos de todos.

Pero, además, con la plena convicción de mantener los medios más idóneos de autocontrol y límites a las vanidades de quienes pretende utilizar el poder como medio para sus fines particulares, que socaban la legitimidad del Estado como ente rector de la organización social.

El sistema político es visto como el factor genérico que congrega un sinnúmero de elementos o conceptos políticos y ese sentido la (Corte Constitucional C-141. [MP. Humberto Sierra Porto], 2010). Indica:

La forma política se refiere a la manera como dentro del Estado instituido se configura jurídicamente la organización y el ejercicio del poder político, a partir de una opción ideológica igualmente decidida por el Constituyente originario. Hacen parte de este concepto el sistema de gobierno, la forma de gobierno y el régimen político constitucionalmente adoptado. El sistema de gobierno depende de si el poder se encuentra concentrado en una sola instancia o distribuido en varias y en este último evento de las relaciones entre las distintas instancias, mientras que la forma de gobierno atiende a la concepción de acuerdo con la cual se organiza el poder ejecutivo y se decide acerca de su ejercicio. El régimen político, por su parte, enmarca todo lo anterior y denota la expresión jurídica de la ideología subyacente a la organización y al ejercicio del poder en el Estado estructurado por la Constitución.

Por lo tanto, lo esencial es concebir un modelo de sistema político basado en pluralidades que garantizan derechos y fija deberes al ciudadano, siempre enmarcado en valores, principios y reglas garantistas de los derechos humanos y fundamentales de los seres humano que conforman el grupo social del Estado.

Pasando al plano histórico desde los inicios de la configuración de las instituciones estatales, aquellas que estaban en una contraposición al estamento religioso y al poder feudal, se abogó por una desconcentración del poder a favor de instituciones con roles diferenciados, independientes, que su administración para esa época aun la encabezara la figura del mismísimo Rey; claro, se vislumbraba que se trataba del ejercicio de potestades asignadas por los hombres, quienes organizadamente decidían autorregularse e reconocer la autoridad porque libremente así lo decidieron, pero bajo la álgida de funciones delimitadas al poder monárquico.

De conformidad con lo expuesto por (Duran, 1991) :

La teoría del contrato social no se trata solamente de reconocer que somos egoístas sociales (lobos, diría Hobbes) para desde allí contratar un juez imparcial – el Estado – que nos facilite la convivencia pacífica mediante una ilustrada pedagogía social (Rousseau). Se trata,

ante todo, de reconocer que existe un común denominador de la condición humana, la libertad (Kant), que es capaz de organizarlo todo en torno de sí, incluyendo la justicia (Rawls) y por supuesto incluyendo nuestra condición de seres parlantes, discursivos y capacitados para entendernos cuando discurremos sobre lo que, en tanto seres para la comunicación y el acuerdo, nos conviene o no (Apel).

La explicación del actual sistema político y el Estado como factor de consolidación de organización y evolución, conlleva las contemporáneas formas de relación individuo – sociedad – Instituciones inmersas en cambios desde diferentes ángulos de la producción económica, religiosa, política e intercambios supraestatales que garantizan la contemporaneidad de las superestructuras de poder.

Emergen a diario fruto de la categorización nuevas figuras que contribuyen con el empoderamiento de los sistemas políticos y la clase de Estado que pretendemos formar, siendo así, la población enmarcada como sociedad civil, elemento esencial y en auge definida por (Bobbio, Estado Gobierno y Sociedad Por una teoría de la política, 1997), “las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta; el contraste entre sociedad civil y Estado se presenta como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuesta adecuadas y rápidas”, por lo que las contemporáneas formas de dialogo político entre el poder constituido y la sociedad civil se enmarca en la efectividad de dar solución a los déficit sociales y la vigencia del Estado depende de la forma como se resuelva las tensiones conflictivas a través del dialogo, la concertación y en resumen, la política.

Actualmente la mayoría de Estado abogan por un sistema democrático, que tiene como fin la consolidación del sistema político que los organiza y entre sus fortalezas según (Sadsay, 2007) refiriéndose a Bobbio, se debe observar:

El sistema democrático forjado al calor de las ideas del constitucionalismo ha ido sufriendo muchas transformaciones a lo largo de los más de dos siglos de vigencia. Este enriquecimiento de los contenidos del Estado de Derecho tiene entre otras innovaciones la superación del esquema representativo rígido propio de la democracia decimonónica, por un nuevo marco dentro del cual la participación de los gobernados vaya cobrando de a poco un papel mayor. Si se tiene en cuenta este ángulo de observación, fácil es comprobar que desde una intervención que se limitaba, conforme a los moldes del constitucionalismo clásico, a elegir a los gobernantes por medio del sufragio, los espacios de participación han ido aumentando con la incorporación de las formas semi-directas de democracia –referendums, plebiscitos, revocatorias, etc.-, primero; y luego, con la creación de instituciones que como la audiencia pública le reservan a los miembros de una comunidad políticamente organizada, diferentes posibilidades de intervención en los procesos de toma de decisión. Recuperado de: ([http://www.dd-la.ch/download/Sabsay\\_Daniel.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf))

Sistema democrático que ha venido desarrollándose a la par con nexos causales históricos en la producción de un producto global, cuyo objetivo es consolidar el mejor de los medios para satisfacer las necesidades o demandas sociales del pueblo; sin la materialización de este objetivo, se puede seguir configurando otras clases de organización y sistemas políticos cuyo final depende de las necesidades colectivas.

Resulta suficiente dar a entender que el sistema político colombiano contemporáneo es la suma de la evolución histórica de un numero plural de elemento entre los que se destaca el Estado, la Democracia, los derechos humanos que conllevan a resumir en un Estado Social de Derecho visualizado como aquel que focaliza y prioriza las demandas sociales conforme el contexto histórico en que se desarrollan.

Se retoma la (Corte Constitucional C-141. [MP: Sierra Porto Humberto Antonio], 2010):

La noción de pueblo que acompaña la concepción de democracia liberal constitucional no puede ser ajena a la noción de pluralismo e implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales. El pueblo de tan heterogénea composición al escoger un modelo de democracia constitucional acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad.

Los anteriores factores de la organización política en Colombia están debidamente consagrados en la Constitución de 1991 y a medida de los momentos políticos, económicos, sociales y culturales se van transformando, con o sin resistencias sociales, cuyos resultado terminan en profundizar las desigualdades o las oportunidades, siempre bajo la óptica de la participación activa del pueblo con flujos de violencia, que muchas veces terminan por deslegitimar el ordenamiento jurídico, pero sin trastocar la concepción formal del sistema político.

### 1.2.2. Organización del Estado Colombiano

El Estado como figura jurídica o ente abstracto aterriza en la realidad a través de las instituciones y entidades que hacen parte de éste, las cuales han tenido una evolución en Colombia en el tiempo según (Sáchica, 1972)

El proceso sociológico y político a través del cual se estructura el Estado colombiano se cumple en tres etapas de nítidos perfiles ideológicos: **el periodo colonial** e integración política en el Estado monárquico español, imperial y misionero, dentro del cual se conforma la nacionalidad colombiana; **la república democrática y liberal**, en cuyo transcurso se desarrolla una estructura económica capitalista, en un régimen de relativa libertad política e igualdad democrática, y la etapa, apenas iniciada, del **Estado intervencionista** que busca mediante el

planteamiento científico y la ejecución técnica del contenido social y económico de la democracia política, en función del servicio público y de los intereses de la comunidad.

Estos momentos históricos fueron definiendo nuestro sistema político y con ello fortaleciéndolo, pues las instituciones estatales con las experiencias adquiridas, incluso de situaciones de alto índice de violencia, se muestran con mayor fortaleza en el plano interno e internacional.

El proceso de independencia inicia con las revoluciones que apalanca la participación del pueblo en los cambios políticos a través de la fuerza, dinámica plasmada como un tributo a nuestro pasado en estudios de (Molina, 2004) que nos narra de la siguiente manera:

Es cierto que los sublevados del Socorro, de San Gil y Charalá iniciaron su lucha contra la arbitrariedad fiscal a los gritos de "viva el Rey y muera el mal gobierno", pero (...) aquél movimiento "en el cual el héroe fue el pueblo", negaba en el hecho la legitimidad de los títulos de la realeza, pues los señores naturales de estos dominios, es decir, los indígenas, no habían perdido su derecho a ejercer la autoridad. Al adquirir ímpetu la revolución, ella abría ante sus promotores los horizontes de la independencia política, necesaria para ponerse al descubierto de las exacciones tributarias que agobiaban a los pueblos.

Luchas sociales que se enfocaban en los intereses de la naciente clase burguesa del virreinato de la Nueva Granada, pero que contribuyó a formar, bajo un criterio político nuevas generaciones que favorecieron el proceso de independencia y el origen de la República que se reflejaron en los actos del 10 de julio de 1810, muy inferiores al pensamiento comunero, manifiesto histórico que se elevó en las capitulaciones de Zipaquirá.

Lo precedido lleva a imaginar una república sin timón, inviable y fracasada en su intento de consolidar un Estado, ya que su acto de independencia al igual que sus conquistadores se fundamentó en argumentos religiosos, de clase y descendencia que nada tienen que ver con un sistema político progresista basado en la consecución de la realización de los derechos básicos fundamentales de los pueblos oprimidos por la Corona Española. Solo es necesario observar el proceso de independencia de EE.UU. y compararlo con el latinoamericano para explicarnos el porqué de nuestra actual suerte institucional.

La actual Carta Política es la consecuencia del desgaste del orden jurídico que se consolidó en 1886, que duró vigente por más de 100 años. Se necesitaba una organización más moderna, que propendiera por un bienestar incluyente, debido a esto en el documento sobre la Organización General del Estado se proyecta una estructura que describe el ( Departamento de la Función Pública, 2008) así:

A partir de 1991 se define una estructura nacional general del Estado más compleja pues involucra: las tres Ramas del Poder Público –Legislativo, Ejecutivo, Judicial-, los Órganos de Control –Contraloría General de la República, Ministerio Público –Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo- y los Organismos Autónomos –, Auditoría General de la República, Banco de la República, Organización Electoral, Corporaciones Autónomas Ambientales, Entes Universitarios Autónomos - ... Según algunos autores y analistas, si bien el régimen político colombiano se caracteriza como presidencialista, en razón de la elección directa por el pueblo que se hace del Presidente de la República, el actual régimen presidencialista colombiano ha sido debilitado en razón de la mayor autonomía que se le otorgó al Poder Judicial, a los Órganos de Control y a las entidades autónomas. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2008) Recuperado de (<http://www.esap.edu.co>, 2015)

Este resultado del proceso de constituyente configuró una hoja de ruta o norma fundante en donde las garantías, los derechos y las reglas de organización estatal se ampliaron, así

como los mecanismos y acciones para su materialización en cabeza del pueblo, los ciudadanos y la organización de la institucionalidad que representa al Estado.

En este orden de ideas una visualización grafica de nuestro Estado en cuanto su organización, conforme estudio del (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Recuperado

([http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion\\_del\\_estado\\_colombiano](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion_del_estado_colombiano), 2015) es la siguiente:

El Estado colombiano está organizado en dos partes: las ramas del poder público y los organismos del Estado.

- Las ramas del poder público son: la rama ejecutiva, la rama legislativa y la rama judicial.

-La otra parte que compone la organización del Estado es el conjunto de Organismos, estos son: las instituciones que componen el grupo de los organismos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del pueblo y la Contraloría General de la República. Un segundo grupo es el de los organismos de la Organización electoral, los cuales son: el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. El tercer grupo de los Organismos del Estado son el Banco de la República y la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Comisión Nacional de Televisión entró en liquidación el 10 de abril de 2012, pero entidades como la Autoridad Nacional de Televisión, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Agencia Nacional del Espectro, son las entidades competentes en las labores que esta Comisión solía llevar a cabo.

La anterior estructura es fruto del acuerdo plural de los constituyentes de 1991, quienes se enfocaron en unas instituciones de avanzada que recogiera, tanto en su parte dogmática como orgánica, las posturas constitucionales más desarrolladas del constitucionalismo vigente, en aras de la organización social y la satisfacción focalizada y priorizada de las demandas ciudadanas.



En cierta forma las nuevas instituciones y concepciones políticas son la base de una nueva organización visualizadas desde el criterio de la inclusión y el respeto por las decisiones de la mayoría de asociados, pero a la vez salvaguarda los derechos e intereses de las minorías con una protección especial; en resumen se considera según lo expone la (Universidad Autónoma, 2003) que “Las instituciones, asimismo, son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política, un eje o estrategia interrogativa. No son la explicación política. A partir del análisis institucional pueden incorporarse dinámicamente otras variables, en busca de una explicación más integradora y como variable del sistema político su consolidación es parte de la dinámica de interacción entre el ciudadano y el Estado. Recuperado de: ([http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path\[\]=748&path\[\]=720](http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path[]=748&path[]=720))

Una organización estatal se explica políticamente desde el punto de vista integral, es decir, las estructuras estatales nos garantizan que las expectativas de solución a nuestras demandas sociales se consoliden y materialicen, como una variable más del entramado de elementos que constituye y forma el sistema político, visualizando en las políticas públicas las soluciones básicas, necesarias y acordes a las insuficiencias más inmediatas.

### **1.2.3. El rol de los órganos de control en la estructura del Estado Colombiano**

Los órganos de control de Colombia como la Procuraduría General de la Nación – PGN- y Contraloría General de la República – CGR, Contralorías Generales Territoriales, Defensoría del Pueblo -, son instituciones de nuestro país que conforme la organización del Estado no hacen parte de ninguno de los poderes públicos propiamente dichos y en términos coloquiales, su función pública es de vigilancia disciplinaria, fiscal y en Derechos Humanos, que contribuye al equilibrio de poderes desde una óptica de seguimiento en igualdad de condiciones, que permita re direccionar las acciones conforme el marco jurídico del Estado Social y Democrático de Derecho.

No hay duda como lo afirma (Cortés, 2012) , que en “el Estado Social y Democrático colombiano, consagrado en la Constitución de 1991, se evidencia el establecimiento de mecanismos que indudablemente tienden a fortalecer el control al poder, como por ejemplo, el establecimiento de la Corte Constitucional, y algunos de los mecanismos inter-orgánicos ya mencionados, todos llamados a restringir en forma regular y efectiva el poder.” Recuperado de: ([http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132](http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132)) y, que esta función junto con las potestades definidas para cada rama de poder es la esencia del funcionamiento armónico de los entes estatales, que evita la hegemonía y el desbordamiento de poder, cuando se pretende enfocarlos en beneficio de intereses individuales y particulares que incluye ciertos colectivos.

La función de los órganos de control conlleva concebir entidades robustecidas basadas en un funcionamiento de sus roles con criterios técnicos, especializadas y despolitizadas, enfocados en el ejercicio de la función pública de vigilancia que garanticen resultados acordes con las expectativas de la sociedad y fomente en el ciudadano una percepción positiva de legitimidad del poder constituido.

Como lo explica e indica (Clavijo, Morera & Prieto, 2010). Así mismo, otro de los objetivos de la Constitución de 1991 para mantener una estructura de pesos, contrapesos y desarrollo armónico entre los distintos poderes públicos, fue fortalecer el papel de los órganos de control representados en el Ministerio Público y en la Contraloría General de la República.

Recuperado

de:

([http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio\\_de\\_poderes\\_y\\_reeleccion.pdf](http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf), 2010)

Situación que se observa cuando la CGR el 90% de sus funcionarios son de carrera administrativas, seleccionados a través de concurso de méritos públicos y abiertos. Además, junto con la PGN, tienen sistemas de vinculación de servidores de carácter especial que contribuye a detener los actos de corrupción interna, precisamente en áreas que pretenden combatir los errores y excesos de los funcionarios, si solo fueran producto del clientelismo burocrático de las colectividades políticas.

Tal vez la falencia más protuberante de nuestro sistema político es la elección de las cabezas visibles que la adelanta en el caso del Contralor General de la Republica, encargada de realizar el control fiscal de la gestión que realizan los administradores de la cosa pública o el tesoro nacional, el Congreso en pleno y para la Procuraduría General de la Nación, ente rector en materia disciplinaria el Senado.

Esta circunstancia significa que políticamente el aspirante debe negociar como primera medida la participación burocrática y clientelar de sus electores en los empleos Directivos de libre nombramiento y remoción, quienes deben enfocar el control y propender por que la función pública constitucional que les corresponde se ejecute, empoderándose en el andamiaje estatal la supremacía de un presidencialismo excesivo y perjudicial para el equilibrio de los poderes públicos.

Es esencial traer a colación que además de lo referenciado, la (Corte Constitucional de Colombia C-832. [MP: Alvaro Tafur Galvis] , 2002). Ha sostenido:

La Corte ha destacado que la autonomía de la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. En consecuencia, la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos...

Es decir, se tiene como pilar para el ejercicio de sus funciones de control la autonomía, vista como la capacidad de actuar conforme los criterios jurídicos fijados en la constitución política de nuestro país enmarcados en la función pública y social asignada.

La Contraloría General de la Republica – CGR, Contralorías Generales Territoriales – CGT y Auditoría General de la República – AGR, en su misión constitucional de control fiscal producto de los cambios políticos y la incorporación de nuevas corrientes jurídicas, debe técnicamente realizar todas las actividades necesarias para fijar criterios y precedentes que garanticen con resultados desde el punto de vista de la eficacia, la eficiencia, economía y transparencia la moralidad pública en el manejo de los recursos del Estado por parte de los gestores fiscales, razón por la cual según la (Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-167. [M.P. Dr. Fabio Morón Díaz], 1995), explicó que “con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales”

Lo que determina un sinnúmero de ópticas propias de la naturaleza jurídica de la CGR, que contribuyen al ejercicio del control fiscal público como instrumento de limite al poder de quienes lo ejercitan, analizando que sus funciones regladas en el caso a la administración del recurso público se cumplan conforme el sistema jurídico y los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho.

Hay certeza que del cumplimiento de las funciones constitucionales otorgadas a los órganos de control fiscal se deriva la viabilidad de la entidad y la fuerza vinculante de sus decisiones, por tanto recalca la (Corte Constitucional de Colombia C-167. [M.P. Dr. Fabio Morón Díaz], 1995). Lo siguiente:

La legitimidad de la gestión fiscal de la administración se sustenta por lo expuesto en el principio de legalidad -trasunto de la soberanía popular-, al cual se adiciona en el momento presente, la eficacia, eficiencia y economía. El interés general que en todo momento debe perseguir la administración hasta el punto que su objeto y justificación estriban en su satisfacción y sólo se logra realizar si la administración administra los recursos del erario ciñéndose al principio de legalidad y a los más exigentes criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Es decir, partiendo de esas bases jurídicas que soportan las acciones y procesos adelantados por la CGR y los resultados de los mismo en cumplimiento del marco jurídico que la gobierna, se sintetiza la legitimidad de su actuar y el reconocimiento del ciudadano como un actor esencial en la estructura del Estado, que garantiza controles fiscales acorde a las realidades de nuestro país y limite al poder de los sujetos que controla.

El rol de los órganos de control es armonizar con el ejercicio de sus funciones de vigilancia la concreción del poder y tener presente que éste tiene límites y los funcionarios designados para su materialización son controlados, vigilados y ante acciones alejadas de las normas jurídicas que los gobiernan, sujetos de sanciones o declaración de reparación producto de su deficiente ejercicio de funciones, esa es la doctrina de la (Corte Constitucional de Colombia C-557. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva], 2009). Que afirma:

... además de los órganos que integran las Ramas del Poder Público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Órganos, que si bien tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines, y como órganos autónomos e independientes, el artículo 117 Superior determinó los denominados “de control”, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, ésta última que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración, por lo que su cometido central es el de verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos...

Marcos jurídicos que garantiza el desarrollo de un límite al poder público como principal rol de los órganos de control y la viabilidad en el equilibrio de poderes como garantía de pesos y contrapesos, ante los desafueros de quienes tienen como deber fundamental la ejecución de los recursos estatales, pues ese es el origen mismo de la corrupción y la cooptación de las voluntades de contradictores políticos.

Sin embargo, se retoma a manera de observación el hecho de la elección de las cabezas o representantes legales de los órganos de control en el Estado Colombiano, sobre este particular afirma Transparencia internacional lo siguiente:

Lo que en la teoría estaba destinado a convertirse en un escenario virtuoso de colaboración armónica entre los poderes públicos para garantizar la transparencia de la gestión pública, terminó convertido en un tortuoso camino para generar compromisos indebidos y para condicionar la acción de los órganos de control desde el momento mismo de la elección de sus más elevados dignatarios. La exigencia constitucional de separar la instancia nominadora de la electora generó una doble vulnerabilidad frente a la independencia y a la integridad de los órganos de control. Recuperado de: ([http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf))

Situación que afecta en parte la legitimidad de sus acciones y su intervención en el control del poder público se vea moral y éticamente limitado al extremo que la situación personal,

individual y de gratitud influye en las decisiones ejecutivas concernientes a la función pública de control fiscal que la Constitución Política le ha asignado, cuando en la planificación anual de vigilancia se omite el control fiscal o en su defecto se realiza con el objetivo de resultados parciales y tendenciosos en beneficio de un poder político o como instrumento electoral.

En el plano del derecho disciplinario y para referenciar particularmente el rol de los órganos de control en el equilibrio de los poderes públicos, se trae a colación la conclusión del poder judicial en el caso de Piedad Esneda Córdoba Ruiz, en donde se tomó postura por una interpretación restringida y proteccionista del marco jurídico interno, que permite al órgano de control disciplinar sancionar con destitución a los legisladores, servidores públicos de elección popular, particularmente en la sentencia de la (Corte Constitucional de Colombia SU – 712. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio], 2013), que determinó:

se establece la naturaleza de la “decisión internacional” que podría resultar incompatible con la posición que la Corte asumió sobre el alcance del artículo 277.6 es posible enfrentar seriamente la compleja contradicción normativa en que se ubican los precedentes de esta Corporación y la Corte IDH: mientras la Corte Constitucional considera permitido por el artículo 277.6 de la Constitución Política que una autoridad administrativa separe del cargo a un funcionarios de elección popular, a través de un procedimiento disciplinario, la Corte IDH sostiene que el artículo 23 de la CADH (norma incorporada al orden interno con jerarquía constitucional) prohíbe que ello ocurra y, en cambio, ordena que una decisión de esa naturaleza sea adoptada por un juez penal competente. Cuando una contradicción de ese tipo se presenta, corresponde a la Corte adelantar una armonización de las normas en conflicto, con el propósito de asegurar la supremacía de la Constitución, y el pleno respeto de las obligaciones del Estado en el escenario del derecho internacional de los derechos humanos.

Decisión del Alto Tribunal Constitucional que avala una postura de control rígido sobre uno de los poderes públicos por parte de los órganos de control externos a su configuración



de igual naturaleza administrativa dentro de la estructura actual del Estado, solo con la premisa que obre en el proceso decisión ejecutoriada.

Relacionados los conceptos de Estado, organización y necesidad de los órganos de control en su estructura, es pertinente retomar de manera más específica el estudio del control fiscal público como un aspecto transcendental en el equilibrio de poderes que garantiza la materialización de los fines constitucionales del Estado Social de Derecho como sistema armónico de pesos y contrapesos.

## **1.3. El Control Fiscal en Colombia**

### **1.3.1. Naturaleza Jurídica del Órgano de Control Fiscal: función y potestades constitucionales en Colombia**

La Contraloría General de la República - CGR, las Contralorías Generales Territoriales - CGT, Auditoría General de la República - AGR y sus titulares como jefe y líder de los procesos misionales de control fiscal público en Colombia, son referente de moralidad y sus acciones se centran en vigilar y controlar la gestión fiscal de quienes administran recursos del Estado, siendo sus funciones y potestades fuente de equilibrio de los poderes y sus resultados dirigidos a cumplir los marcos jurídicos que los regulan.

La (Cámara de los Comunes del Reino Unido, 1980, 1981), concluye:

El Contralor General es el punto de apoyo del sistema de integridad de un país. Como funcionario responsable de analizar los ingresos y gastos gubernamentales, vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan bienes de la Nación y controlar los resultados obtenidos por ésta en su gestión, un Contralor General eficiente debe fungir como guardián de la integridad financiera y la fidelidad de la información que se proporciona. Este funcionario actúa en representación de los contribuyentes a través del Congreso, el cual debe basarse en sus investigaciones para garantizar la precisión y regularidad de las cuentas estatales. Recuperado de: (<[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf), 2015)

Funciones, actividades y dignidades de los Contralores y Auditores Generales, que contribuyen al fortalecimiento de las instituciones y entidades del Estado, que converge en la legitimidad democrática del sistema jurídico, enmarcado en los postulados de la Constitución Política y estado social de derecho que la inspira.

En particular, el Contralor General de la República y sus similares tiene como funciones constitucionales garantizar que entre las ramas del poder público exista equilibrio en sus potestades, al ejercer control y vigilancia con respecto a la gestión fiscal de los funcionarios del Estado, en aras que los recursos no se conviertan en un comodín de los intereses políticos para consolidar la prevalencia de beneficios a determinados grupos en las instituciones y entidades estatales.

Son funciones del Contralor General de la Republica y sus análogos, entre otras de carácter legal y reglamentario, retomando el estudio de (Transparencia por Colombia, 2000) , las siguientes:

Entre las funciones y responsabilidades asignadas al Contralor General de la República por la Constitución Política de Colombia en los Artículos 119 y 267 se encuentran las de prescribir la forma como deben rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación; exigirles informes sobre su gestión fiscal; revisar y fenecer las cuentas rendidas por éstos, determinando el grado de eficacia y eficiencia con que hayan obrado; establecer su responsabilidad e imponerles sanciones pecuniarias cuando sea el caso y recaudar su monto; conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado; certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General; ejercer, excepcionalmente, control fiscal sobre las cuentas de las entidades territoriales; dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de las entidades públicas del orden nacional y territorial... recuperado de: ([http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf))

Estas funciones y potestades es la forma como constitucionalmente el constituyente primario concibió en la carta política de 1991, un control externo y técnico que garantiza la participación recíproca de las ramas del poder público en el autocontrol de las instituciones a través de la colaboración armónica, advirtiendo que no sea ejercido como medio político para imponerse en la organización del Estado.

A la Contraloría General de la República – CGR y equivalentes les asiste competencia como máximo órgano del ejercicio del control fiscal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia (1991) según el artículo 267, una función pública y social realizando seguimiento a la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondo o bienes de la Nación. Dicho control se concebirá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley, premisa que genera confianza en los actores políticos al ser una entidad cuya organización es inminentemente técnica con una carrera administrativa especial sólida con la debilidad del excesivo componente clientelar en su dirección o administración.

La CGR y afines tiene la función de controlar la asignación y ejecución de los recursos del Estado, situación que conlleva un sinnúmero de responsabilidades, entre la que se encuentra y es la más importante el hecho de ser ejemplo de la moralidad pública; no hay duda según análisis de la (Corte Constitucional C-167. [MP: Fabio Morón Díaz], 1995). Que:

La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares.

En consecuencia, el tema de control fiscal es un factor constitucional que no escapa a ninguna de las entidades o instituciones oficiales e incluso a aquellos particulares que de forma transitoria son gestores fiscales, por que administran recursos del Estado y ejecutan potestades propias de la función pública, que solo corresponde a este y por delegación constitucional o legal, a personas físicas o jurídicas privadas.

Un elemento indispensable para fortalecer el ejercicio de las potestades y funciones consagradas a las Contralorías Generales, es la forma de organización administrativas y las herramientas con las cuales ejecuta sus planes de acción, requiriendo necesariamente para resultados positivos y acordes al contexto contemporáneo, en donde la cosa pública debe ir encaminado a principios de eficacia, eficiencia, economía y transparencia, teniendo en cuenta lo afirmado por (Rincón, 2003a), que “La gestión pública mejora significativamente en la medida en que se apoya en tecnologías informáticas y de comunicaciones” Recuperado de:

([http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci_arttext)), lo cual además de reducir los costos, la calidad de los servicios públicos se incrementa, forjándose

como una entidad competitiva, idónea y a la altura de los fines para los cuales fue creada por el constituyente primario.

Confluir la tecnología, el mejoramiento de los procesos a través de los mecanismos de archivo, correspondencia, gestión documental y la retroalimentación en los procesos es una necesidad ineludible actualmente, ello trae como consecuencia que la misión, las funciones y las actividades que ejecuta la CGR, estén a la altura de sus deberes constitucionales; conforme lo señala (Rincòn, 2003b):

“la Contraloría General de la República, en el caso colombiano, es la entidad del Estado que vigila la integridad del tesoro y la hacienda nacional, que le hace el seguimiento al desempeño de las entidades del sector público, que efectúa la auditoría al balance general de la nación, que maneja la contabilidad presupuestal y del tesoro, que lleva el registro de la deuda pública y que emite su opinión sobre la situación de las finanzas y la evolución de las operaciones efectivas de caja, tanto en materia de ingresos como de gasto público” Recuperado de: ([http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci_arttext)).

Además, tiene a su cargo la elaboración de las estadísticas fiscales y el impulso y desarrollo de los procesos de responsabilidad fiscal o juicios fiscales consagrados en la Ley 610 del 2000 y 1474 del 2011, aparte de ejercer los controles excepcional, prevalente y concurrente en todo el territorio nacional, funciones que deben ser desarrolladas bajo un criterio eminentemente técnico con la colaboración de los TIC, aplicativos y gestión de documentos, en donde se concrete su actualización y modernización conforme el contexto y evolución de las entidades públicas del Estado.

Sí se tiene en cuenta que el control fiscal público es una función constitucional, los contralores generales y directivos deben velar por el fortalecimiento de herramientas, procesos de funcionamiento y ejecución, cumplir el mandato del constitucional y fortalecer las entidades de control fiscal con planes de vigilancia fiscal anualizados donde se focalice y priorice el riesgo de pérdida de los recursos del Estado; desafortunadamente conforme el artículo de la (W radio, 2015) “en lo que hace a la determinación de la responsabilidad fiscal y al resarcimiento del patrimonio público cuando éste sufre menoscabo o pérdida, el contralor Edgardo Maya Villazón insistió en la necesidad de pensar en una reforma que permita dividir las tareas de los órganos de control fiscal, de modo que unas dependencias se ocupen de ejercer las funciones de vigilancia y control y otras de adelantar el juicio fiscal” Recuperado de: (<http://www.wradio.com.co/noticias/economia/contraloria-insiste-en-un-cambio-en-modelo-actual-de-control-fiscal/20150504/nota/2745846.aspx>).

Premisa que genera un impacto institucional, pues declarar la responsabilidad fiscal es una función por fuera de las ramas del poder público tradicionales y precisamente el fin de que lo ejerciera un órgano externo a ellas, era evitar asignar potestades a cualquiera de los poderes que significara desequilibrio de los mismo, en ese orden de ideas, un cambio de concepción de la balanza de poderes, significa una acción o decisión política similar que garantice su paridad y contrapeso al establecimiento que le sea direccionado.

### **1.3.2. Características del Control Fiscal, Proceso de Responsabilidad Fiscal - PRF e Incidencia en el Equilibrio de Poderes**

Las Contralorías Generales en Colombia como institución en el ordenamiento jurídico, se aprecia de manera integral por las perspectivas de respuestas claras, precisas y ajustadas a la necesidades sociales de nuestro tiempo; por ello, de entrada es imperioso remitirnos de forma concomitante a una teoría crítica que entienda al derecho como una herramienta necesaria para el cambio social y las estructuras del poder constituido, cuando de su devenir se aprecie un choque con principios, valores y derechos fundamentales básicos de nuestros pueblos que ponga en riesgo la paz social. Ello llevara a ubicarnos en el tiempo y el espacio con respecto a los cambios del equilibrio de poderes y su evolución histórica, pero a la vez a una posición que permita plantear cambios en el derecho positivo de carácter constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinario.

Razón por la cual, es prioritario traer como referente las características del control fiscal, del proceso y los procedimientos para su ejecución y la incidencia en el equilibrio de los poderes públicos. Es claro para la (Corte Constitucional C-103. [MP: María Victoria Calle Correa], 2015), que “Una de las características sobresalientes del actual modelo de control fiscal es el cambio de un sistema de control previo, que operaba bajo la vigencia, para adoptar en su lugar un modelo de control posterior” es decir, se pasó de un poder concomitante que se confundía como una refrendación de los actos de la administración, a un seguimiento posterior que garantiza la independencia de la administración pública frente a sus actuaciones cotidianas, sin perder de vistas que las mismas pueden ser objeto de revisión por el poder fiscalizador, que permita determinar las inconsistencias en la asignación y ejecución de los recursos del Estado.



El anterior cambio es trascendental en el entendido que las Contralorías Generales en Colombia venían a tiempo con las actuaciones administrativas ejerciendo un poder de coadministración, pues sin su visto bueno las ejecuciones de los recursos estatales eran imposibles. Hoy en día, ese poder externo a la administración no representa riesgo en la dinámica del funcionamiento de la administración de los recursos públicos y solo se ve como casual y definido a un periodo de tiempo muy corto, donde se revisan de manera técnica los procedimientos administrativos y el cumplimiento de los fines sociales de las políticas públicas.

El actual control fiscal público no deja de ser completo en todos los aspectos por el hecho de ser posterior y selectivo, sigue cumpliendo de manera reservada pero consistente, oportuna, eficiente y eficaz la finalidad de controlar la gestión de los administradores a nivel nacional de una manera especializada, técnica, priorizada y focalizada conforme las necesidades sociales y del Estado en su conjunto, que se resumen en control fiscal integral. La (Corte Constitucional C-967. [MP: Jorge Ivan Palacio Palacio], 2012), estima que “el hecho de que el control a la gestión fiscal haya sido previsto como posterior y selectivo de ninguna forma implica que deje de ser integral, puesto que comprende tanto el control financiero, como el de legalidad, de gestión y de resultados materializándose el principio de economía como central de la protección del recurso público en la vigilancia de las finanzas estatales”.

La CGR y similares como órganos de control fiscal y entidades que no está supeditadas a ninguno de los poderes públicos tradicionales, realiza sus funciones de manera autónoma, enmarcada en los parámetros del control fiscal posterior y selectivo, cumple con las exigencias y

perspectivas del Estado Social de Derecho, cuyo objetivo es focalizar y priorizar hechos relativos al riesgo de pérdida de los recursos del Estado, así lo describe la (Corte Constitucional C-103.

[MP: María Victoria Calle Correa], 2015). Cuando afirma:

En definitiva, de los pronunciamientos analizados se infiere que la naturaleza posterior del control fiscal externo que lleva a cabo la Contraloría no desdice su carácter amplio e integral, ni riñe con que el mismo se realice de manera oportuna (C-623 de 1999, C-967 de 2012). Dicho control comprende dos actividades o momentos diferenciados: (i) la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; (ii) el inicio de procesos de responsabilidad fiscal (C - 577 de 2009)...”

En ese orden de ideas, es lógico que la misma Corte Constitucional en su doctrina cuando revisa las Leyes y Decretos reglamentarios del Control Fiscal Publico, se pronuncie sobre su naturaleza, características y consagración como ajustado a lo proyectado y querido por el constituyente en la carta política respecto de la naturaleza jurídica de las Contralorías y el ejercicio de la función pública constitucional, encomendada en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho.

La (Corte Constitucional C-619. [M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil], 2002), ha manifestado que “el fundamento jurídico de la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado, no es otro que el de preservar el patrimonio económico estatal”, el cual debe ser objeto de protección integral con el propósito de lograr y asegurar su correcta ejecución, e igualmente la (Corte Constitucional de Colombia C-832. [MP: Rodrigo Escobar Gil], 2001)., ha asegurado sobre “la importancia de la materialización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho en los términos de los artículos 2 y 209 de la Constitución Política”, objetivo

de las entidades e instituciones que tienen como fin garantizar los derechos y garantías fundamentales de los asociados.

En las sentencias SU-620 de 1996, en vigencia de los correspondientes apartes de la ley 42 de 1993 y C-619 de 2002, bajo el régimen de la ley 610 de 2000 por medio de la cual se estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal ordinario de competencia de las Contralorías, el alto tribunal se refirió a las principales características del proceso de responsabilidad fiscal, la (Corte Constitucional de Colombia C-619. [MP: Jaime Cordoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil] , 2002), se expresó en los siguientes términos:

- a) Se origina única y exclusivamente del ejercicio de una gestión fiscal, esto es, de la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos;
- b) no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa;
- c) La responsabilidad fiscal que se declara en el proceso es esencialmente patrimonial y no sancionatoria, toda vez que tiene una finalidad exclusivamente reparatoria;
- d) La responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad;
- e) La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa;
- f) Finalmente, los órganos de control fiscal están obligados a obrar con observancia plena de las garantías sustanciales y procesales propias del debido proceso, las cuales deben armonizarse con los principios que gobiernan la función administrativa, es decir, con los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia del máximo órgano judicial Constitucional la responsabilidad fiscal tiene como principio o razón jurídica la protección del patrimonio económico del Estado; su finalidad no es sancionatoria, ya que no se orienta a reprimir una conducta criminal o disciplinaria, sino eminentemente indemnizatoria, pues pretende

recuperar el recurso público frente al daño causado por la gestión fiscal irregular; está determinada por una imputación subjetiva de los investigados que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, donde se analiza el daño antijurídico sufrido por el Estado, la acción u omisión imputable al servidor público o particular que realiza gestión fiscal y el nexo de causalidad entre el daño y la actividad del implicado.

La ley 610 de 2000, establece que toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe basarse en pruebas legalmente producidas e incorporadas al expediente mediante un procedimiento procesal que respete el debido proceso, que la decisión de fondo o acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y responsabilidad del investigado (art. 23), conclusión que solo es procedente con medios de prueba legalmente producidos, además, que el material probatorio deberá apreciarse integralmente de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional (art. 26).

La CGR constitucionalmente en cabeza del Contralor General le corresponde la tarea de declarar y lograr el resarcimiento del daño ocasionado a las arcas del Estado por una deficiente gestión fiscal, para ello está el proceso de responsabilidad fiscal que en su conjunto contempla el debido proceso como pilar fundamental; investigación que debe gozar de facultades que garanticen acopiar los elementos materiales probatorios con los cuales se va soportar las decisiones que declara la responsabilidad fiscal de los vinculados.

Facultades que según (Prieto, 2014) no pueden desviar el actuar de la CGR cuando afirma:

La experiencia que vive el país, en la que se enfrentan diferentes organismos de control, sin duda está asociada a la confusión que se ha venido generando cuando organismos como la Contraloría, abandonan su original tarea de ser un organismo de control de gestión administrativa, para convertirse en uno de investigación, cuando se le asignan funciones como las que corresponden a la policía técnica judicial, que institucionalmente solo deberían ejercer la Fiscalía y los jueces. Recuperado de: ([http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el\\_control\\_fiscal\\_y\\_el\\_equilibrio\\_de\\_poderes.php#.VTkMZyEn\\_Gc](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el_control_fiscal_y_el_equilibrio_de_poderes.php#.VTkMZyEn_Gc)> )

Lo anterior limitaría su actuar sin necesidad, pues así como en los procesos judiciales se garantizan las formalidades en la investigación, nada impide como lo indica el artículo 29 de la Constitución Política que también fruto de los poderes de policía judicial, la CGR allegue a sus causas fiscales el material probatorio necesario amparados en los principios de legalidad, además, erróneo sería concebir estas como un rol perjudicial para la institucionalidad, cosa distinta son los excesos o ilegalidades en el ejercicio de las facultades en cabeza del órgano de control fiscal, proclive en el ejercicio del poder que consagra el numeral 8 del artículo 267 de la CP de destitución en pleno proceso de funcionarios públicos de elección popular, sin providencia de fondo y aun en esas circunstancias, basado solo en premisas de verdad sabida y buena fe guardada

Las entidades de Control Fiscal en Colombia son entes del Estado externos a la clásica división de poderes, con funciones específicas de vigilancia de las actuaciones de los servidores públicos en campos previamente definidos y así lo ha reconocido la (Corte Constitucional de Colombia SU – 431. [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez], 2015), cuando afirma:

Que, en la actualidad, las constituciones políticas envuelven todo un sistema plural de instrumentos de control que ya no se restringen a la legalidad en abstracto ni están reservados exclusivamente a una única autoridad, pues por su misma estructura dan cuenta de diversos medios dotados de la suficiente capacidad de contención para hacerle frente a los excesos en el ejercicio de la función atribuida a cada uno de los órganos estatales. Tan es así, que la doctrina no duda en aludir al fenómeno de la “tetradivisión del poder” para llamar la atención sobre el llamado cuarto poder como aquel referido al control, orgánica y funcionalmente disímil de los otros poderes clásicos.

Por lo que la doctrina de la alta Corte Constitucional encasilla a los órganos de control como un poder externo o adicional consagrado por el constituyente con la finalidad que sus funciones no sobrecarguen el poder de los ya clásicamente conocidos, es decir, el administrativo, legislativo y judicial y específicamente, en el caso de la CGR sus decisiones son netamente resarcitorias del patrimonio público.

### **1.3.3. Origen de la figura de suspensión de funcionarios públicos como potestad de los Contralores Generales en Colombia.**

La figura de suspensión de funcionarios públicos por parte de los Contralores Generales en Colombia es concebida por el constituyente de 1991, anterior a esta fecha no existía estas facultades desde un punto de vista constitucional y se institucionalizó con el objetivo de dotar de instrumentos o dientes la autonomía que se confirió a los órganos de control fiscal, con la finalidad que las investigaciones no fueran influenciadas por la actos de intervención del poder político que significa indagar a los vinculados, en especial, aquellos que aun desempeñan funciones de asignar

y ejecutar recursos públicos, además de evitar nominar o nombrar colaboradores dentro de la administración de la cual son titulares.

Los artículos 29, 35, 37 y 58 de la Ley 42 de 1923, consagraba facultades sancionatorias y coercitivas frente a los sujetos de control en lo relativo de suspender por irregularidades, los servidores del Estado que manejaran recursos públicos, bajo la premisa de un control judicial de las decisiones.

El artículo 8 de la Ley 46 de 1958, en lo concerniente a las facultades de instrucción y sancionatorias, había consagrado como potestad de los visitadores de la Contraloría General de la Republica, adicional a las investigaciones reservadas de instrucción fiscal, detener y suspender preventivamente a los sindicados, cómplices o auxiliares, además del embargo preventivo de bienes bajo acciones enmarcadas en un concepto de poder sancionatorio, que era catalogada como una decisión judicial y tenía recursos en instancias judiciales.

Las razones de quienes concibieron la Constitución de 1991, respecto del actual control fiscal público posterior y selectivo, el haber determinado una organización del Estado Colombiano como Social y Democrático de Derecho, en palabras de la (Corte Constitucional de Colombia C - 566. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz], 1995):

El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático

y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad... Se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente sólo a través del segundo se establecen.

Entonces, concebir esta clase de Estado significa que sus instituciones y funciones públicas estén enfocadas al cumplimiento de sus fines sociales, siendo así en materia de control fiscal público el constituyente decidió que fuera posterior y selectivo con el ánimo que se ajustara a los criterios jurídicos – políticos del Estado Social y Democrático de Derecho en consideración a que:

“...permite reflexionar acerca de las condiciones institucionales propias de la administración pública. Las políticas públicas a partir de este referente retoman elementos como la planeación fiscal, el ordenamiento territorial, el gasto e inversión pública para su elaboración.

En Colombia, el Estado en acción que contiene la formulación, implementación y evaluación de la política pública, se ve articulado por escalas como la Social de Derecho, la administrativa y la burocrática. Estas dimensiones, representan la posibilidad de fortalecer la institucionalidad estatal, y se concreta por la incidencia de la gestión pública en los departamentos y los municipios. El régimen político de planeación, fiscalización y regulación burocrática, se establece como estructura que materializa la relación entre la esfera y la administración pública, entre la centralización y descentralización en términos institucionales y fiscales. Recuperado de: (<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392> )

Igualmente, el Estado Social de Derecho en aras de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, desde las políticas públicas diseña una estructura dirigida a la focalización y priorización de los déficit sociales para tratar de solucionarlos, congruente con el hecho que el control fiscal público no se aplique como racero a todas las entidades, sino que se trate de un análisis de riesgo de pérdida de recursos estatales, que por evidencias o alertas selectivas e incluso ciudadanas y de forma posterior, se realice las indagaciones e investigaciones de aquellas



ejecuciones presupuestales que amerite su revisión, procediendo si es el caso, a la declaratoria de responsabilidad fiscal para la recuperación de los recursos que han configurado un daño patrimonial a los recursos públicos.

Se trata de un engranaje institucional que sigue las directrices de los principios y valores del Estado Social y Democrático de Derecho, el cual se contempló en el proceso constituyente de 1991, lo que significa que el poder legislativo no puede llegar a sustituir estos mandatos, cuando reforma la constitución en materia de control fiscal público al ser base de los principios, valores y como se ha venido trabajando y parte de los controles enmarcado dentro del concepto de equilibrio de poderes públicos.

La responsabilidad fiscal es un función pública que se ha definido como indemnizatoria del daño fiscal, mas no sancionatoria, sin embargo con la figura de suspensión de funcionarios públicos, entre tanto, se surte la investigación estamos en las esferas reales de un reproche con el agravante que se da sin siquiera haberse declarado fiscalmente responsablemente a los vinculados; es decir, en la práctica constituye un poder del titular de la acción fiscal que tiene consecuencias materiales encaminadas a reprimir bajo principios en desuso de verdad sabida y buena fe guardada a quienes presuntivamente se han apropiado de los recursos públicos.

Para analizar la potestad de los Contralores Generales de suspender funcionarios públicos, se hace indispensable realizar un seguimiento histórico para ubicar el inicio de la figura jurídica contemplada en el numeral 8 del artículo 268 de la CP de 1991, y para ello el trasegar histórico del Control Fiscal en Colombia.

La Contraloría General de la República - CGR tiene su origen inmediato en la Ley 42 de 1923, la cual creó el "Departamento de Contraloría" adscrita a la rama del poder público ejecutiva y le asignó detalladas funciones referentes a la competencia exclusiva sobre el "examen, glosa y fenecimiento" de cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la Nación", sobre el "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", y sobre "todos los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y con la manera de llevar las cuentas de la Nación, la conservación de comprobantes y el examen e inspección de libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas"

Posteriormente, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante las Leyes 99 y 119 de 1931, dictó el Decreto - ley 911 de 1932; dicha norma jurídica reformó las normas relativas a la contabilidad oficial de la Nación y al Departamento de Contraloría.

Hasta 1945 la Contraloría tuvo soporte meramente legal. Pero en la reforma constitucional de aquel año vino a dársele consagración constitucional. En efecto, el Acto Legislativo N° 1 de 1945, en su artículo 93, dispuso lo siguiente:

"El artículo 209 de la Constitución quedará así:

Artículo 209. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República.

La Contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal, y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización".

Fue disposición del constituyente que la Contraloría fuera una oficina de contabilidad y vigilancia fiscal y no tuviera funciones administrativas, sin embargo, con el Acto Legislativo N° 1 de 1968, dio una nueva forma a la disposición anterior y la adoptó en el que fue el artículo 59 de la Constitución de 1886:

"Artículo 59. La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley."

La Constitución de 1991 consagra a la CGR en su título X Capítulo 1 artículos 267 y 268 como un órgano autónomo por fuera de las ramas del poder público y es solo hasta en este momento de nuestra vida republicana que contempla el poder de los Contralores Generales de suspender servidores del Estado que se vieran investigados en procesos fiscales, penales o disciplinarios.

En el debate sobre el mejor control fiscal para Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en sus discusiones internas según acta del 19 de febrero de 1991, dejó a consideración de la comisión una propuesta del Constituyente Antonio Navarro Wolf y otros (entre los que se encuentran Angelino Garzón y Carlos Ossa Escobar) con el ánimo de concebir como autoridad del Control Fiscal Público en nuestro país una Corte Cuentas y más adelante el martes

2 de abril de 1991, la Confederación Comunal Nacional insistió con un proyecto en cual concebía nuevamente esta figura.

Pero es el 20 de mayo de 1991 que se pasa el informe de ponencia para el primer debate en plenaria en donde se realiza una recopilación de las propuestas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, dejando de presente que se presentaron un número plural de proyectos que abogaban por instaurar la Corte o el Tribunal de Cuentas, así como incluso considerar la moralización pública como una cuarta rama del poder, sin embargo, el criterio constitucional que predominó y se impuso fue el de un órgano de control autónomo denominado Contraloría General de la República - CGR por fuera de los poderes tradicionales, con independencia administrativa, financiera y contable que ejerciera un control fiscal posterior y selectivo.

En lo que respecta a la figura sobre suspensión de servidores del Estado investigados por detrimentos patrimoniales a los recursos públicos, también aparece por primera vez según el acta de la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de mayo de 1991, en donde se constató:

#### ... B. ARTICULOS PROPUESTOS

##### CONTROL FISCAL

##### LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA

##### DECRETA:

...

Art. 2 - El Contralor General de la tendrá las siguientes atribuciones:

8.- Promover ante las autoridades competentes aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses

patrimoniales del Estado. La Contraloría. Bajo su responsabilidad, podrá exigir verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culmina las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

#### IV. PROPOSICION

De conformidad con los planteamientos expuestos en la presente ponencia y con el análisis hecho de los distintos proyectos y propuestas sometidas a consideración de la H. Asamblea Nacional Constituyente, sobre los cuales se dio al interior de la Comisión Quinta un amplio y juicioso debate por parte de todos sus miembros, nos permitimos solicitar a la H. Asamblea se sirva proceder a examinar en primer debate el articulado propuesto.

La anterior fue la propuesta que tuvo eco en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y específicamente con leves cambios en su redacción, decide acoger el numeral 8 del artículo 268 de la CP sobre la figura de suspensión de funcionarios públicos, la cual nace con este proceso constitucional como un instrumento de soberanía para mayor dientes del órgano de control fiscal sobre el poder tradicional, pero bajo criterios subjetivos de verdad sabida y buena fe guardada, no apropiado en nuestro contexto de sistema presidencialista con un fuerte componente político en las administraciones o direcciones de la entidades e instituciones del Estado.

De conformidad con lo desarrollado en los conceptos fundamentales que integran las variables principales con respecto al sistema político, el Estado, legitimidad, democracia y el control fiscal público se organiza la base teórica que nos permite realizar el estudio critico constructivo del numeral 8 del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, que faculta a los Contralores(as) Generales solicitar la destitución temporal dentro del trámite de investigación fiscal, penal o disciplinaria por actos que involucre perdida del recurso públicos o daño fiscal.

## **2. Capítulo 2**

### **2.1. Legitimidad del control fiscal y su relación con el equilibrio de poderes**

#### **2.1.1. Designación y facultades de los Contralores(as) Generales.**

El sistema político colombiano se caracteriza por una alta influencia del poder ejecutivo sobre las demás ramas del poder público y a ello no escapa los órganos de control, consecuencia de la forma de elección de sus administradores. El Contralor General de la República conforme lo señalaba la Constitución Política se elegía hasta septiembre del 2014, con base en una terna que presenta a razón de uno la Corte Suprema de Justicia, El Consejo de Estado y la Corte Constitucional de la cual el Congreso en pleno lo elige para un periodo de cuatro años.

Mediante el artículo 22 del Acto Legislativo 02 del 2015, denominado equilibrio de los poderes públicos se modificó el inciso quinto y sexto del artículo 267 de la Constitución Política y consagró que el Contralor General de la Republica, será elegido por el Congreso en pleno de lista de elegibles conformada por convocatoria pública en el primer mes de sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República, sin reelección, norma jurídica que aplica a partir del 2018.

En materia de la fuerza normativa jurídica de la Constitución Política Afirma (Gustavo Zagrebelsky & Miguel Carbonell, 2006) :

“La Constitución es fuente del Derecho: más aún, es la máxima entre las fuentes del Derecho. Eso significa que debe reconocérsele eficacia inmediata y directa, en conformidad con los fines que se propone. Esta afirmación, válida en líneas generales, debe ser valorada en relación con las diversas categorías en que pueden subdividirse las normas de la Constitución. Si bien todas deben ser entendidas *magis ut valeant*, de modo consiguiente a su carácter fundamental, no todas poseen el mismo valor. En particular, hay que tener presente una distinción esencial entre normas de eficacia indirecta y normas de eficacia directa. Las primeras son aquellas idóneas de por sí (directamente) para regular situaciones concretas; las segundas son las que necesitan ser actuadas o concretadas a través de una posterior actividad normativa”.

El Control fiscal en Colombia es una materia reglada respecto de la funciones y elección del Contralor General de la República por la Constitución Política, aunque el proceso de selección de la lista de elegibles es un procedimiento cuyas reglas serán objeto de definición por el mismo poder legislativo y ello involucra un compromiso político que garantice transparencia, objetividad, responsabilidad, tecnicidad y claridad frente a los futuros candidatos.

Y del anterior proceso la premisa esencial es que se garantice en palabras de (Salazar, 2006) la división de poderes y el reconocimiento de los derechos fundamentales que han sido los rasgos esenciales del constitucionalismo moderno, en procura de cambiar las practicas clientelistas que garanticen tecnicidad, conocimiento, dirección ajustada a las realidades sociales y una política enfocada al fortalecimiento de la función pública de control fiscal dirigida al pleno cumplimiento de las facultades constitucionales de vigilancia, declaración de responsabilidades y seguimiento macro a la asignación y ejecución de los recursos del Estado, en específico, ante hechos que involucra detrimento patrimonial frente a los bienes tangible e intangibles y que nos afecten como pueblo.

Es el pueblo a través de la Asamblea Constituyente de 1991, que directamente legitimó la función pública de Control fiscal cuando constitucionaliza en la Carta Política, todo lo referente a las facultades del Contralor General de la Republica y sus similares en las regiones, la entidad como institución del Estado y los poderes como órgano de control fiscal; no puede el administrador de turno con mandatos internos, por más influencia que posea, cambiar la naturaleza jurídica constitucional que ha diseñado el supra poder referente a una estructura acorde a los principios, valores y reglas constitucionales.

Afirma (Garcia, 2005) “la historia política e institucional de América Latina es la historia de la recepción infructuosa de ideas y modelos foráneos que terminan produciendo resultados insatisfactorios”, aquellos que se ven reflejados en políticas institucionales ajenas a las necesidades sociales que día a día se presentan en nuestro país; todos los procesos misionales de la CGR, tienen sus fuente u origen en las necesidades sociales, pero debe adaptarse a las realidades y contextos del Estado Colombiano.

(García Villegas, Mauricio, en Cárdenas Rivera op.cit., 218). “Democracia y Estado Social de Derecho”.

Por tanto, en palabras de (Valadés, 1998), los controles “Deben atender a las demandas reales de la sociedad tanto como a las posibilidades efectivas del Estado. Todo esto es posible esto en un sistema constitucional democrático donde el poder debe: a. estar distribuido, b. ser regulado, c. estar limitado, d. ser accesible, e. ser predecible, f. ser eficaz, y g. estar controlado” con la finalidad de cumplir con los objetivos proyectados por la Constitución Política y en materia de asignación y ejecución de los recursos del Estado este poder – control corresponde a las



Contralorías Generales, con amplias facultades constitucionales, legales y reglamentarias.

Recuperado de: (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=995>)

Concluye (Revelo, 2008), La Constitución buscó disminuir el poder del Presidente de la República en relación con los otros poderes y sectores del Estado. Así, por ejemplo, introdujo la figura de la moción de censura; limitó las facultades constitucionales para declarar los estados de excepción; creó la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura; creó una Banca Central independiente del ejecutivo, entre otras., como la Contraloría General de la República debe velar por el correcto ejercicio de la gestión fiscal de los recursos públicos. (Rebolledo, Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo, 2008)", Documento para el Debate, de Justicia.

### **2.1.2. Control fiscal y facultades constitucionales excepcionales**

El Constitucionalismo se origina según (Sáchica, Luis, 1997), como "un esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder político, sometiéndolo a la ley", a los procedimientos y controles diseñados para el correcto ejercicio de las funciones sociales del Estado Social y Democrático de Derecho, pilar de la Constitución Política de Colombia concebida por el constituyente originario en 1991.

En palabras de (Galves, 2007):

“aplicando ese esquema de análisis a nuestro sistema político el control fiscal se observa como un elemento del sistema o conjunto de controles al ejercicio del poder político consagrados en la carta política de 1991, orientado a una forma de tal ejercicio: el manejo de fondos y bienes públicos (la llamada “gestión fiscal” artículos 119 y 268)”

Control fiscal al que no puede escapar ningún gestor fiscal que maneje recursos públicos, porque los fueros son propios de los procesos sancionatorios, más no de la vigilancia estatal a la que están obligados y que tienen una connotación meramente resarcitoria; la responsabilidad moral con el ciudadano de a pie de ejecutar los bienes colectivos por parte de los gestores fiscales del Estado, es integral y no puede estar supeditada a excepciones que tienen una fuente meramente política.

Recuerda (Younes, 1995), que “la reforma constitucional de 1945, llevada a cabo en la segunda administración de López Pumarejo, elevó a rango constitucional a la Contraloría General, estableciendo, por una parte, que este ente sería el encargado de la vigilancia de la gestión fiscal y, por otra, otorgó al Contralor la competencia de revisar las cuentas de los responsables del erario” y ello tiene una consecuencia jurídica fundamental y la administración con idoneidad, eficacia, transparencia y economía de los recursos del Estado, sean estos ejecutados por servidores públicos o particulares.

En el documento (Contraloría General de la República, 1991) :

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, se ha entendido en Colombia que modernizar el control fiscal equivale esencialmente a: i) aliviar las cargas innecesarias del control de conformidad o control numérico formal, también llamado control de legalidad, particularmente mediante la eliminación del control previo; ii) implantar los nuevos controles de gestión y resultados; iii) fortalecer el control interno y elevar la eficiencia del control externo.

Es decir, se pasa de solo formalidades de revisión de cuenta, avalistas o análisis de datos a verificar que la función social para lo cual fue diseñada la política pública, que mereció apropiación de recursos del Estado, se cumplió y fue efectiva en la solución de las necesidades que fueron focalizadas y priorizadas por los sujetos de control, entidades e instituciones estatales.

En términos de (Ossa E, Carlos, Contraloría General de la República, 2000).

“para alcanzar la excelencia en el control fiscal se requieren contralorías más proactivas y eficientes, que se apliquen con el mismo rigor los criterios empleados para evaluar la gestión de las entidades bajo su vigilancia. Además, es necesario ser enfáticos en que sólo con un adecuado y eficaz control fiscal puede hablarse de una buena salud financiera del Estado.”

Lo que significa la materialización de las potestades excepcionales concedidas a las contralorías y el administrador de turno, incluso si es necesario la suspensión de funcionarios públicos elegidos por voto popular bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada, decisión que deben estar acorde con principios, garantías y valores fundamentales del individuo, los

derechos humanos, civiles y políticos. Recuperado de:  
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047116.pdf>)

### **2.1.3. Legitimidad de las decisiones de las Contralorías Generales en la Suspensión de Funcionarios Públicos de Elección Popular**

La legitimidad de las decisiones de los Jefes de los órganos de control fiscal es indirecta porque proviene de una selección y elección de la persona por parte del Congreso de la República elegido por el pueblo en elecciones libres, secretas y soberanas; tiene mayor legitimidad los Contralores Generales, que son elegidos por un cuerpo legislativo en pleno de origen popular, que los Procuradores Generales, que son seleccionados por el Senado, también de origen popular, pero con la particularidad que su refrendación se reduce a un número menor de elegidos por voto popular, aunque con mayor experiencia, requisitos y especificidades para el ejercicio del cargo.

Para (Fernández Miranda, C.C & Fernández-Miranda,, 2003):

“En rigor, cuando se trata de verdaderos procesos democráticos, la democracia participativa no solo no desplaza a la representativa, sino que la complementa, situándose en un plano diferente que permite minimizar los riesgos de alejamiento entre representantes y representados, a la búsqueda de una mejor calidad de la representación [...] no existe alternativa a la democracia representativa, que es la única democracia posible, que podrá ser susceptible de mejora, de incremento de la participación, de mayor aproximación a los individuos cuya voluntad es necesariamente el punto de partida democrático de toda fabricación de la voluntad política”. Recuperado de: (<http://www.redalyc.org/pdf/1002/100241608003.pdf> )

Al tener consecuencias políticas la suspensión de servidores públicos elegidos popularmente por parte de los Contralores Generales, se tiene que sopesar la procedencia medida, pues el afectado tiene una refrendación popular directa y la autoridad administrativa de control fiscal se basa en una elección indirecta por parte del constituyente derivado, ambos producto de la democracia representativa, pero el primero con la obligación de materializar un programa de gobierno, propio de la sistemas democráticos participativos, consagrado por la Carta Política de 1991.

En materia de legitimidad expone (CP, Niño, 1989 y 2000a) “un régimen político está moralmente justificado si respeta los derechos humanos sin menoscabarlos por omisión, de modo que el hacer efectivos los derechos básicos sería lo que proveería la “justificación primaria” de la existencia de un orden jurídico”, entonces si los derechos políticos civiles y políticos hacen parte del sistema de derechos humanos, al suspender funcionarios elegidos popularmente por una autoridad administrativa legitimada indirectamente, se rompe principios básicos del sistema democrático interno e internacional.

En palabras de (CP, Niño, 1989 y 2000b), este enfoque implica que la democracia tiene valor epistemológico. Es un buen método para alcanzar el conocimiento moral puesto que incluye, como componentes esenciales, tanto la discusión como la conformidad mayoritaria, y de este modo nos lleva más cerca de la verdad moral, la cual se desdibuja de las situaciones objetivas en procura de una concepción natural, que nada tiene que ver con los procedimientos jurídicos de resarcimiento patrimonial al Estado ante eventuales detrimento del recurso público por los gestores fiscales.

Afirma (De Benoist, 2010). “La legitimidad se reduce entonces a la legalidad. (...) Esta concepción positivista-legalista de la legitimidad invita a respetar a las instituciones por ellas mismas, como si constituyeran un fin en sí, sin que la voluntad popular pueda modificarlas y controlar su funcionamiento”, en ese orden de idea, el marco jurídico que regula las instituciones de derecho en un Estado descansa sobre la objetividad de las decisiones. Recuperado de: (<http://www.bdigital.unal.edu.co/46792/1/80058067.2014.pdf> )

Según (Castañeda, 2012):

En este sentido, se evidencia la necesidad de que el Control Fiscal Gubernamental en el mundo, como toda actividad, se encuentre inmerso en un proceso de evolución constante, investigándose de manera dinámica alternativas para que cada día sea un mejor instrumento que coopere en garantizar la efectividad y moralidad en el manejo de lo público. Es así como ese nuevo control busca, no solo evitar la corrupción, sino evaluar la eficiencia, eficacia, economía, equidad y adecuación ambiental con que se administran los recursos, en pro de ofrecer más y mejores bienes y servicios a su cliente natural, que es la Sociedad Civil; es decir que coadyuve en la construcción de rentabilidad pública. Recuperado de: (<http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1>)

Moralidad vista como el producto de los sistemas jurídicos y solo como finalidad de los controles que le atañen a la Contralorías Generales, es decir, el fin último es lograr que las reglas se cumplan bajo procedimientos previamente concebidos, que garanticen decisiones ajustadas al Estado Social y Democrático de Derecho, adoptado por el poder constituyente como valoración de las correctas acciones ejercida por los gestores fiscales en los sujetos de control fiscal.

## **2.2. Los principios generales el Derecho como marco jurídico de regulación y protección**

### **2.2.1. El Principio Verdad Sabida y Buena fe Guardada en las Decisiones de los Órganos de Control Fiscal**

Aplicar el principio de verdad sabida y buena fe guardada cuando se suspende servidores públicos conlleva un proceso interno o subjetivo, donde prima el aspecto individual de la autoridad administrativa de control fiscal que toma la decisión.

Según (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto. [C.P. Javier Henao Hidrón], 1992) :

El ejercicio de la facultad de promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes se presume hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, y la de exigir verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios, atribuida a los Contralores por la nueva Constitución (artículos 268 ordinal So. y 272 inciso sexto), por tener regulación constitucional propia y completa no ha menester de previo desarrollo legal.

Por ser una norma jurídica de carácter constitucional expresa y clara tiene aplicación directa entre los hechos analizados y la decisión que se profiera por parte del Contralor General, no se dejó a la potestad del legislador reglamentarla, sin embargo, el carácter abierto de las premisa conlleva una remisión de lo que significa el principio general de verdad sabida y buena fe guardada de tal manera que los principios de oportunidad, necesidad y materialidad sea una consecuencia

efectiva a la finalidades del poder concedido a las autoridades administrativas, que no choquen directamente con los derechos humanos y fundamentales de los afectados.

La (Corte Constitucional Sentencia C- 603. [MP: Jose Gregorio Hernandez Galindo], 2000), determinó:

Cuando el Contralor se dirige al nominador en demanda de la suspensión, no le deja alternativa distinta de proceder a ella. Se trata de un requerimiento con efectos vinculantes para el nominador, ya que la Carta Política emplea el término "exigir", lo que definitivamente es distinto de "solicitar" o "pedir", expresiones que, al fin y al cabo, dejarían la decisión en manos del funcionario administrativo correspondiente. Una exigencia tiene connotación imperativa; hace forzosa la ejecución de lo exigido.

Por lo tanto, esa consecuencia de obligatoriedad significa una sanción temporal, efectiva que, en el caso de los servidores públicos elegidos por voto popular, que choca con la voluntad de elector, en ultimas es el constituyente primario, soberano y afecta materialmente la aplicación de su programa de gobierno, propio de las democracias participativa ordenada por la vigente carta de derechos en Colombia.

En análisis de la (Corte Constitucional T-297. [MP: Jaime Córdoba Triviño], 2006):

Las decisiones en conciencia o verdad sabida y buena fe guardada,” remiten a la esfera interna del fallador quien adopta una decisión cuya finalidad no es necesariamente la justicia o la equidad. (...) Quien falla verdad sabida y buena fe guardada no tiene que hacer explícitos los hechos en que se funda ni justificar con razones sus conclusiones”.

Decisión soberana unilateral de los Contralores Generales que se basa en el premisa hipotética de intervenciones indebidas en el ejercicio de investigaciones fiscales por el poder que se ejerce en los sujetos de control, sin embargo, cuando la refrendación del gestor fiscal es de



naturaleza popular a través del sufragio, se hace necesario límites a una decisión que toma una autoridad administrativa que no tiene esta connotación de designación por el voto popular, sobre manera, cuando se ha definido que la vigilancia y declaración de responsabilidad fiscal es meramente declarativa y patrimonial, sin consecuencias sancionatorias.

La finalidad no es concluir que la competencia otorgada por la Constitución Política en el numeral 8 del artículo 268 a los Contralores Generales, es arbitraria o inapropiada, ya que se basa en un principio de efectividad y control a los poderes a los poderes públicos, sino en determinar una herramienta que abogue por procedimientos objetivos, ajustados a un procedimiento, inclusive, que garantice una justificación acorde con las realidades sociales de nuestro país.

Si retomamos el contexto político o jurídico en Colombia, se llega a la conclusión que es una medida sui generis que garantiza la efectividad en la lucha contra la corrupción, así este supeditada a la voluntad del Contralor General de turno, pero que merece un análisis jurídico más profundo e incluso revisión por tercero imparcial, cuando se afecta directamente las decisiones del pueblo tomadas a través del sufragio.

Manifiesta La (Oficina Jurídica de la CGR en Concepto 80112 – EE18118 , 2009), que:

La Auditoría General de la República en la Circular No. AG 06-05 del 9 de febrero de 2005, dirigida a los contralores departamentales, distritales y municipales, señaló que quien resulte afectado por una medida de suspensión provisional y la considere arbitraria puede acudir al ejercicio de la acción de reparación directa para obtener el resarcimiento de los perjuicios que se hubiere causado, en donde el contralor que hubiere exigido la medida no podrá excusarse en el

principio de verdad sabida y buena fe guardada sino que deberá justificar los fundamentos de la medida.

Una acción administrativa de carácter judicial como la reparación, protege los intereses patrimoniales del afectado con la suspensión, pero que en el caso de servidores públicos elegidos por voto popular, no garantiza los principios de una democracia participativa, entre los que se cuenta, hacer seguimiento por parte del elector a su programa de gobierno o políticas públicas, pues los afectados con la medida tendrían una excusa válida legal de carácter administrativa de sustraerse al cumplimiento de lo proyectado y dejado a consideración del pueblo, cuando se sometieron a la refrendación popular en un proceso democrático.

Respecto al principio de verdad sabida y buena fe guardada la (Corte Constitucional C-382. [MP: Jorge Ivan Palacio Palacio], 2016), resume el principio, así:

La verdad sabida y buena fe guardada “se basa en el concepto intelectual de la evidencia, que no puede despreciarse como elemento en la adopción de las conductas humanas”. La sola mención de este principio produce reacciones en el campo judicial, porque parecería desquiciar el rigorismo de los sistemas de prueba en que se basan los mecanismos procedimentales para el establecimiento de la verdad, que no solo puede ignorar la realidad de los hechos cuando éstos no han sido probados, sino que puede despreciar o contrariar la evidencia, aunque esta sea de conocimiento universal.

Es decir, cuando se habla de evidencia esta es tangible, concreta y objetiva, acciones que en el curso del proceso de responsabilidad fiscal, disciplinario o penal han incurrido los vinculados entre los que se cuenta, ocultamiento de documentos, renuencia a informes, dilatación de respuestas de solicitud de información o instrumentos de prueba conforme los términos legales,

etc., que deben ser expuestos en el acto administrativo de trámite que ordena la suspensión bajo los principios de verdad sabida y buena fe guardada, emitida por los Contralores Generales.

### **2.2.2. El Debido Proceso frente a los Principios de Verdad Sabida y Buena Fe Guardada**

Tener funciones públicas determinadas y competencias específicas no es suficiente para limitar el poder, para asegurar esa premisa, se necesita que ninguno de los poderes adquiera superioridad desbordada por encima de las funciones constitucionales asignadas, o que la necesidad de existencia en la configuración del Estado, le permita imponerse con respecto a sus pares, incluso, que sus potestades conlleven la desestabilización de la organización estatal. Sólo con esta condición podrán efectivamente limitarse y detenerse entre sí, la arbitrariedad de alguno de los poderes públicos sobre los otros.

La Constitución de 1991, consagró órganos de Control externos a las ramas del poder público tradicionales con funciones especiales, amplias y específicas que en el plano constitucional, según (Lamprea, 1991), es referenciado así:

lo más novedoso en la Constitución de 1991, es el establecimiento de principios fundamentales, declaraciones categóricas cuya función es servir de criterios superiores de la legalidad; ha determinado las normas básicas materiales, que servirán para juzgar las demás que les sean subalternas. De esta forma, se sabe que igualdad, libertad, orden justo y pluralismo político, cumplen la función de servir de puntos de referencia para la expedición de nuevas normas y para la interpretación de las viejas; además obran a la manera de elementos interpretativos del orden jurídico, para todo individuo que tenga por función crear, interpretar

o aplicar un precepto legal. Los llamados principios constitucionales se consideran elemento fundamental en la estructura conceptual jurídica, su función es la de presidir la aplicación de los textos constitucionales, servir de guía en la creación de nuevas normas y ser dechado en el cotejo normativo al indagar acerca de la constitucionalidad de los preceptos interiores.

Con base en estos detallados postulados novedosos, progresistas y liberales de la nueva Carta Política de 1991, se concibieron instituciones autónomas de control como la CGR, la PGN, entre otros, cuya finalidad era evitar la sobrecarga de facultades en las estructuras tradicionales, preservando la objetividad, la técnica y el avance hacia la institucionalidad o legitimidad, cuyo objetivo principal sea promocionar el bienestar social, por encima de los intereses particulares e individuales que ponga en riesgo la legitimidad del sistema político vigente.

El constituyente de 1991, consagró dentro de las actividades de control fiscal público la orden de proyectar procedimientos amparados en el debido proceso, el derecho de defensa y demás garantías o derechos fundamentales, pues en palabras de (Escobar, Modelo Hermenéutico del Debido Proceso en Colombia, 2012a) :

Desde el constitucionalismo norteamericano, el debido proceso ostenta la naturaleza de un principio general del derecho constitucionalizado que consta de una faceta procesal contentiva de un conjunto de garantías irrenunciables del juicio limpio como la contradicción, la igualdad, la publicidad, el juez natural e imparcial, entre otras, a las que deben acogerse todos los sujetos en las actuaciones que afecten la vida, la libertad y la propiedad. En concordancia con lo anterior, deviene la faceta sustancial del debido proceso que apunta a establecer un estándar axiológico válido dentro del cual pueden actuar los órganos encargados de restringir razonable y proporcionalmente los derechos. Recuperado de: (file:///C:/Users/VALE/Downloads/14147-45949-1-PB%20(1).pdf)

Entonces, el Estado Social de Derecho garantiza siempre actuaciones dentro de la órbita del garantismo jurídico y a ello no escapa el control fiscal en Colombia, incluso la función

especial que tiene el Contralor(a) General de solicitar la suspensión de funcionarios públicos, sobre manera de elección popular durante el tránsito de la investigación fiscal, disciplinario o penal que se deriven por detrimentos patrimoniales al Estado, consecuencia de la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares que tengan esta connotación, pero como lo visto soportado en argumentación, evidencia concreta o material.

Se complementa que los procesos y los procedimientos que se derivan en materia de control fiscal, según el ordenamiento jurídico Colombia por regla general se desarrollan con base en la aplicación de la máxima constitucional del artículo 29, que consagra el derecho fundamental, principio y garantía del debido proceso, figura jurídica que aboga por procedimientos procesales encaminados a develar la verdad material con respecto a hechos presuntivos de detrimentos fiscal y la individualización, identificación y declaración de responsabilidad de los sujetos vinculados como posibles autores, enmarcados en un nexo de casualidad.

Según lo expresado por (Escobar, Modelo Hermenéutico del Debido Proceso en Colombia, 2012b)

El debido proceso presenta una naturaleza y alcance complejos, al punto que puede ser abordado desde diversos discursos para justificar su existencia que descansa en el respeto de la persona radicado en las concretas exigencias de la igualdad, la libertad y dignidad humanas. He ahí el fundamento previo del debido proceso como derecho humano, cuya fundamentalidad está dada en Colombia con su constitucionalización como principio en el art. 29 de la Constitución Política y en los diversos Tratados Internacionales suscritos por Colombia. Aunado a ello quien tiene una “posición jurídica fundamental” ostenta posibilidades procesales- constitucionales de exigir su justiciabilidad ante los jueces, los tribunales y la alta judicatura.

Todo lo anterior, enmarcado en un criterio jurídico que proyecta la defensa del sistema político al respetarse en las actividades de la CGR los valores, principios y garantías del Estado Social de Derecho consagrado en la constitución nacional de 1991 y la directriz de concebir el control fiscal, como una actividad de naturaleza reparatoria a favor del Estado y no basado en una característica sancionatoria.

Insistiendo que el control fiscal público está revestido de solemnidades propias del debido proceso, para la (Corte Constitucional C-382. [MP: Rodrigo Escobar Gil] , 2008), es claro que:

El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra sometido al derecho al debido proceso, con los matices que le son propios al ejercicio de esa función, siendo aplicables las garantías sustanciales y procesales, tales como los principios de legalidad, juez natural y favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa que comporta el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de apoderado, a presentar y controvertir pruebas, a solicitar la nulidad de la actuación cuando se configure violación al debido proceso, a interponer recursos, a la publicidad del proceso, a que éste se desarrolle sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Las garantías propias del debido proceso, aplicables al proceso de responsabilidad fiscal, deben también armonizarse con los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan todas las actuaciones administrativas, en particular la gestión de control fiscal.

Características fundamentales que propenden por la vigencia y materialidad de los postulados constitucionales al respetarse en las actividades, indagaciones e investigaciones: control fiscal micro (auditoría), los procesos de responsabilidad fiscal (PRF), sancionatorios y las funciones macro de seguimiento a la política pública en cuanto a su efectividad, postulados de estricto cumplimiento de premisas fundamentales por las autoridades administrativas que lo ejecutan.

En el derecho internacional, es una condición fundamental necesaria para refrendar el principio último de la dignidad humana como barrera de los atropellos de las mayorías, los sistemas políticos y los poderes constituidos como un factor indispensable de todas las actuaciones – decisiones, que pretendan cambiar o afectar a las personas; es por ello que se retoma lo concluido por la (Corte Constitucional T-297. [MP: Jaime Córdoba Triviño], 2006):

Aunque los desarrollos de la jurisprudencia internacional, acogidos por la jurisprudencia de esta Corporación, respecto del derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas y a la determinación del plazo razonable, se han efectuado fundamentalmente respecto del debido proceso judicial, la extensión que hace el artículo 29 de la Constitución colombiana de las garantías del debido proceso a las actuaciones administrativas, autoriza aplicar estos criterios al asunto bajo examen. Los parámetros señalados por estos entes, definen la razonabilidad del plazo según (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado y (iii) la conducta de las autoridades judiciales y (iv) el análisis global de procedimiento. De los postulados constitucionales se sigue el deber de todas las autoridades públicas de adelantar actuaciones y resolver de manera diligente y oportuna los asuntos sometidos a ella.

Condición necesaria de garantismo jurídico que beneficia la legitimidad de las instituciones estatales y la vigencia de sus entes que lo representan, en aras de propiciar un desarrollo integral entre lo externo y lo interno en beneficio de todos los asociados, que permita posicionar los resultados como una expresión soberana del Estado.

Los principios y a la vez derechos fundamentales, como el debido proceso conllevan un plus de garantías que contemporáneamente desplazaron de manera evidente a aquellos que propendían por acciones y decisiones enmarcadas en el secretismo, la beligerancia y subjetividad,

características propias de las máximas medievales de verdad sabida y buena fe guardada. Teniendo en cuenta lo expresado (Pèrez, Los Principios del Derecho ¿Un Mito Jurídico?, 1997a):

Según la notoria tesis de Dworkin, todo ordenamiento jurídico se halla integrado por un conjunto de principios (principies), medidas o programas políticos (policies) y reglas o disposiciones específicas (rules). Dworkin denomina medidas políticas a las normas genéricas (standards) que establecen fines que deben alcanzarse y que implican un avance en el terreno económico, político o social para la comunidad; mientras que reserva la denominación de principios a los standards o prescripciones genéricas que entrañan un imperativo de justicia, de imparcialidad, o de cualquier otra dimensión de la moralidad.

Debemos aclarar que no se debe confundir los principios jurídicos del garantimos que menciona Dworkin de los tradicionales principios históricos generales del derecho, que pueden estar irradiando en parte conforme la dimensionalidad de este jurista, pero haciendo énfasis que, mientras los primeros, tienen total fuerza vinculante para su aplicación inmediata, los segundos se consideran una fuente auxiliar de interpretación para aplicación del derecho en casos de lagunas o anomias jurídicas en la resolución de conflictos donde las reglas sean insuficientes.

Actualmente los principios del derecho cuyo origen jurídico se remontan al derecho romano están llamados a confluir con garantías constitucionales de mayor referencia y que irradian el ordenamiento social al materializarse en el contexto en el que actuamos, por tanto, desde la perspectiva tradicional, lo limitado de su conceptualización, conlleva suspicacia de legitimidad cuando una decisión restrictiva o ajena a los argumentos, solo desde la óptica de los principios generales basados en la verdad sabida y buena fe guardada, señala según ya que (Pèrez, Los Principios Generales del Derecho.¿Un Mito Jurídico?, 1997b), señala:



Los principios generales del derecho son un mito jurídico, pero un mito que responde a una necesidad propia de los ordenamientos jurídicos de los Estados de derecho: reconocer el valor de la seguridad jurídica. Incumbe a los principios el ser una cláusula de cierre del sistema de las fuentes del derecho. Gracias a esa pretendida fuente normativa los tribunales, aun en defecto de ley y costumbre, podrán recurrir a esos imaginarios «principios generales del derecho» susceptibles de dar respuesta jurídica a todos los conflictos que puedan surgir en el seno de los sistemas jurídicos. Recuperado de: (file:///C:/Users/VALE/Downloads/Dialnet-PrincipiosGeneralesDelDerecho-27480.pdf)

De ahí que, es válido aseverar la existencia de producto de las experiencias históricas, evolución de los conceptos sociales si se retoma al individuo como un ser en constante cambio y su actual organización como el resultados de vivencias pacíficas o bélicas, que logra una evolución observada en todos los aspectos de su relaciones sociales y con ello conquista nuevos espacios, más allá de los contenidos jurídicos inmediatistas, los denominados principios, son dinamismo con fuerza legal que implica la dinámica de los diferentes ordenamientos jurídicos en una directa relación entre el Estado y el sistema político que los incorpora.

Por su parte si se excluye el debido proceso como garantía de los ciudadanos y en consecuencia legitimidad de las instituciones, se corre el riesgo de tratar de personalizar los procedimientos conforme subjetividades que generan estandarización social, situación que escapa al instinto e inquietud de los seres humanos en quienes siempre existirán posturas divergentes que requieren ser conciliadas y concertadas.

Entretanto, el (Consejo de Estado. Sesión Tercera. [MP: Enrique Gil Botero], 2014), afirma:

Cuando el juez decide en conciencia se mueve en un marco diferente, más amplio, porque, como lo dice la jurisprudencia, cuando actúa así tiene la facultad de decidir conforme a la equidad o según su leal saber y entender o verdad sabida y buena fe guardada -ex aequo et bono - en este orden de ideas, sólo cuando el fallo deje de lado, de manera evidente, el marco jurídico que tiene de referencia, podrá asimilarse a un fallo en conciencia, situación que personaliza los pronunciamientos y en ese orden de ideas la justicia, la administración y todo lo referente al Estado.

Se estima que no todos los principios generales del derecho trae consigo la salvaguarda de garantías de las personas y a título de ejemplo, se presenta el principio de verdad sabida y buena fe guardada en donde el operador jurídico en palabra del (Consejo de Estado. Sesión Tercera. [MP: Enrique Gil Botero], 2014), señala:

“según su comprensión íntima de justicia, de lo correcto, de lo bueno y lo justo, dejando al margen las reglas jurídicas imperativas y no imperativas que contienen preceptos de valoración, todas externas, de una buena parte de los factores que inciden en la toma de la decisión judicial. En este orden de ideas, lo que se reprocha de un fallo en conciencia es la desestimación que el juez hace de las reglas jurídicas que delimitan la valoración de ciertos temas, aspectos y condiciones para proceder en el ordenamiento jurídico, social, comercial, etc., que se encuentran predeterminadas y valoradas por órganos usualmente dotados de legitimidad para expedir esas disposiciones – por ejemplo, el Congreso y el Gobierno- y que el juez debe aplicar”

Lo expuesto implica en las actividades de control fiscal público que éstas estén orientadas, diseñadas y en consonancia con los elementos (doble instancia, derecho de defensa, juez natural, objetividad, pruebas, intermediación, etc), que integran el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, por encima de posturas subjetivas que dan cabida a factores políticos que pueden degenerar en un instrumento de poder o beneficio de determinadas colectividades o intereses particulares.

### **2.2.3. Control Judicial y debido proceso, garantía del equilibrio de poderes**

Al señalar que los Contralores Generales son elegidos a través de procedimientos con un alto contenido político, próxima elección del 2018 concentrada en el poder legislativo, producto de unas actividades que a nivel regional son regladas, pero en el caso del señor Contralor General de la Republica, según la última reforma política, son consensuadas en el Congreso, es evidente la necesidad de refrendación de las decisiones que tomen en su órbita de competencias constitucionales y legales.

Sobre los fallos o decisiones en conciencia el (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia No. 11001-03-26-000-2013-00048-00 (46779). MP: Enrique Gil Botero, 2014), esboza:

... cuando el juez decide en conciencia se mueve en un marco diferente, más amplio, porque, como lo dice la jurisprudencia, cuando actúa así tiene la facultad de decidir conforme a la equidad o según su leal saber y entender o verdad sabida y buena fe guardada –ex aequo et bono-. En este orden de ideas, sólo cuando el fallo deje de lado, de manera evidente, el marco jurídico que tiene de referencia, podrá asimilarse a un fallo en conciencia.

Potestad ilimitada en cabeza de una autoridad administrativa de control fiscal, que busca el equilibrio de poderes, pero no puede influir con sus competencias a favor de grupos o sectores políticos, rama de poder o interés colectivos e incluso particulares; es necesario el aval a las decisiones subjetivas basadas en el principio de verdad sabida y buena fe guardada, que pueden rayar más allá del plano jurídico y que este sea un tercero imparcial, limite a los controles por los mismos poderes del Estado.

La (Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-720. [M. P. María Victoria Calle Correa], 2014), sobre la procedencia o vigencia del principio de verdad sabida y buena fe guardada y el derecho fundamental del Debido Proceso, concluye:

La aplicación del principio de verdad sabida y buena fe guardada no viola la Constitución porque (i) es razonable dentro de la estructura de una organización privada; (ii) se aplica previa la aceptación voluntariamente del peticionario; y (iii) no envuelve, al menos en el marco de los hechos del caso, la vigencia de otros derechos y principios constitucionales, que podrían tener mayor peso en otros escenarios, tales como la dignidad humana, el principio de no discriminación o la obligación estatal de investigar, jugar y sancionar las graves violaciones de derechos fundamentales.

Cuando el máximo órgano Constitucional en Colombia llega a esta conclusión lo hace bajo el contexto o escenario que es aceptado por la voluntad de dos (2) sujetos de carácter privado, pero es obvio que el argumento y racionamiento está alejado de las situaciones que involucra el aspecto público y aun mas, cuando se está ante el choque de los derechos fundamentales de los servidores públicos elegidos por voto popular y los electores, derechos humano de primera y tercera generación que requieren un test de ponderación basado en la racionalidad, proporcionalidad y necesidad ajustados a las escenarios o contextos sociales materiales del Estado Social y Democrático de Derecho, consagrado en la Constitución de 1991.

No se puede llegar a la conclusión que la Corte Constitucional de Colombia desconoce el mandato constitucional, siempre lo ha refrendado en sus decisiones mayoritariamente en acciones de tutela, pues considera que la regla constitucional es un mandato legitimo del constituyente primario, sin embargo, sus decisiones han sido garantistas de los principios, valores y garantías constitucionales al punto que considera que el principio de verdad sabida y buena fe

guardada, no es absoluto y requiere por parte de la autoridad administrativa de control una análisis, justificación y argumentación basado en evidencia o elementos de prueba.

La COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS señala con relación al debido proceso en las decisiones de cualquier órgano, sea administrativo o judicial de los Estados vinculantes que:

"De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...). Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana". Recuperado de: ([http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20080521\\_60.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080521_60.pdf), 2017)

Situación que no escapa los órganos de control fiscal en Colombia que son operadores jurídicos meramente administrativos, por ello, todas sus decisiones están inmersas en el principal de los derechos, garantías fundamentales y principios de respecto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, mínimos que en últimas en toda la extensión la palabra se respeta, si se un análisis de la figura consagrada en el numeral 8 del artículo 268 de la CP, pues preliminarmente en material de responsabilidad fiscal fue el Juez natural que definió el constituyente primario, sin embargo, la regla se aleja de los principios y valores de la clase de Estado social y democrático concebido, según el preámbulo, que lo hace vinculante con las finalidades y proceder de las autoridades administrativas.

(Esparza, 1995) sostiene que “Sobre el mencionado carácter básico dentro de aquellos ordenamientos, precisaremos que el mismo es predicable no sólo de lo que podríamos a efectos de comprensión denominar Derecho Procesal, sino incluso-tal y como se verá más adelante como principio sustantivo fundamental informador de todo el ordenamiento jurídico”, contemporáneamente la base del derecho procesal descansa sobre el debido proceso, por tal razón, no solo es derecho fundamental, sino un principio o garantía de núcleo absoluto que no admite relativismos en escenarios por ejemplo, de Estados de excepción.

Ante esta premisa base, fundamental y garantía inquebrantable de debido proceso que debe observar el operador jurídico, sea en una instancia administrativa o judicial, al aplicar el principio de verdad sabida y buena fe guardada, ajeno o totalmente opuesto al primero, herencia de los procesos y procedimientos medievales, se debe obligatoriamente guardar las reglas que la Honorable Corte Constitucional en Colombia ha aclarado al respecto, entre otras, argumentar su aplicación basado en evidencia o medios probatorios que obren en los expedientes fiscales, disciplinarios o penales. Recuperado de: (<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12512/TRABAJO%20DE%20GRADO%20UR-%20MAESTRIA%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf?sequence=1>, 2017)

Sostiene (Fix Zamudio, 1998) respecto de las Jurisdicciones Domésticas y los Derechos Humanos que “Esto es de considerable importancia, ya que la efectividad real de los instrumentos de derechos humanos, depende para su observancia e instrumentación de los órganos y mecanismos judiciales y administrativos.” Por lo que en una función tan importante de los

órganos de control de suspender servidores públicos elegidos por el voto popular, que entraña un límite a los poderes clásicos del Estado y que en últimas, el Contralor General de la República tiene su origen en uno de ellos, sus decisiones tienen que estar cualesquiera que sean, ajustadas al preámbulo, los principios, los valores y reglas constitucionales, en garantía de su razón de ser en la estructura concebida por el constituyente primario. Recuperado de: (<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber2.pdf> )

Es de suma importancia retomar aquellas decisiones de los Contralores Generales que pueden incidir en el equilibrio de poderes, no las que consecuentemente con sus funciones de vigilancia fiscal y declaración de responsabilidad fiscal son innatas y conlleva inhabilidades a los gestores fiscales, sino las que excepcionalmente están facultados como el numeral 8 del artículo 268 de la CP.

## **2.3. Poder de los Contralores Generales en Colombia que inciden en el equilibrio de poderes públicos**

### **2.3.1. El Procedimiento de Suspensión de Servidores Públicos investigados fiscalmente**

El numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia pareciera expreso, claro y no admitir interpretación, incluso es una de las reglas constitucionales que se pueden aplicar directamente que no está sujeta a una reglamentación del Legislador o Ejecutivo en facultades excepcionales, por lo tanto, es una potestad del operador jurídico aplicar el principio de “verdad sabida y buena fe guardada” y definir si la decisión ameritaba argumentación, sustentación o simplemente era solicitud al nominador.

Así se fue decantando que los Contralores Generales y los conflictos jurídicos se venían resolviendo en grado de tutela, pues al ser un acto administrativo de trámite no era susceptible de nulidad y restablecimiento del derecho y se maneja como una operación administrativa, que admitía la acción de reparación directa a favor del perjudicado y por el daño económico que la decisión genere.

Producto de la jurisprudencia y argumentación de la Corte Constitucional de Colombia como se ha reseñado en las providencias analizadas con anterioridad, se llega a la conclusión que la solicitud de suspensión de servidores públicos, incluso de elección popular, solicitada por los Contralores Generales, aplica para el General de la República, el Distrital, Departamental y



Municipal y que es un requerimiento vinculante a título de orden para el nominador, además, se logra observar en los pronunciamientos que la decisión es un acto administrativo de trámite, con el deber de estar justificado o argumentado con base en la evidencia recaudada en los procedimientos de vigilancia fiscal (auditoria) y que se han incorporado en los procesos de responsabilidad con vocación de prueba.

El (Consejo de Estado, Sentencia 1618. [M.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez], 2007). Sostuvo que “Debe distinguirse la suspensión administrativa que adopta la autoridad nominadora en ejercicio de sus propias facultades en el campo disciplinario, de la que adopta en acatamiento de orden judicial frente a la cual carece de poder decisorio.” Premisa que aplica a los suspendidos por las Contralorías Generales, cuando se hace en el trámite de la investigación, penal, disciplinaria o penal; la facultad es tan amplia que inclusive lleva a considerarse que, a pesar de no existir un procedimiento fiscal, violar las reglas jurídicas propias de otras de investigación, pero cuyo traslado sea de la Contralorías Generales, habilita a los jefes de estos órganos de control a solicitar la medida ante el nominador.

Pero en donde radica la diferencia y es la fuerza vinculante de la decisión de suspender al servidor porque en materia disciplinaria y fiscal en el trámite de los procesos se realiza con fines preventivos, como una medida cautelar sujeta a una decisión de fondo. En materia fiscal no se decreta en la decisión de fondo la suspensión, pero un fallo con responsabilidad produce como consecuencia jurídica una inhabilidad sobreviniente y por lo tanto la destitución del servidor público, si el declarado responsable no resarce el daño fiscal.

Disciplinariamente la consecuencia del fallo puede ser la destitución del cargo y inhabilidad por un periodo de tiempo señalado por el operador jurídico, porque ésta, sí tiene un carácter sancionatorio, situación distinta a una resolución judicial medida que no admite consideración una vez agotadas las instancias, mientras las decisiones de las autoridades disciplinarias y fiscales al ser actos administrativos son susceptibles de demanda ante el contencioso, sin embargo, los efectos de las decisiones son inmediatos.

Según la ( Contraloría General de la República, Parámetros para el Ejercicio de la Atribución de Suspensión Inmediata de Funcionarios Bajo el Principio de Verdad Sabida y Buena Fe Guardada. Circular 6, 2007) , sostiene:

Las decisiones proferidas en razón al principio de Verdad Sabida y Buena Fe Guardada, se remiten a la esfera interna o íntima del Contralor quien deberá tomar la decisión en conciencia. De acuerdo con la Constitución Política, a los únicos funcionarios del Estado que se les autoriza decidir de acuerdo con el principio de íntima convicción, mejor conocido como Verdad Sabida y Buena Fe Guardada, es a los Contralores.

Facultad constitucional que involucra un procedimiento sujeto a la convicción o esfera íntima de Contralor General que decida salvaguardar la investigación fiscal, partiendo de la base de situaciones fácticas que evidencien por parte del vinculado, acciones que limiten el actuar de los órganos de control fiscal y que pongan en riesgo los resultados en la definición de las responsabilidades individuales.

Respecto de la procedibilidad y requisitos de la medida de suspensión provisional del numeral 8 de la Carta Política Superior, la (Corte Constitucional. Sentencia T-297. [MP. Jaime Cordoba Triviño], 2006), expresó:

Los Contralores departamentales tienen la potestad de solicitar, con fuerza vinculante, a los Gobernadores, la suspensión de un alcalde, con efectos provisionales, mientras culminan las investigaciones y los respectivos procesos penales o disciplinarios, cuando verdad sabida y buena fe guardadas tenga razones poderosas para temer que la permanencia de aquél en el desempeño de sus funciones pueda afectar las investigaciones, dificultar la tarea de fiscalización o comprometer todavía más el interés colectivo, los bienes del Estado o la moralidad pública. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad está supeditado a que exista prueba sobre la determinación del daño patrimonial al Estado, la estimación de la cuantía y la identificación de los presuntos responsables fiscales.

Se parte de la base de un mínimo de actividad procesal en materia probatoria, análisis jurídico de las piezas obrante en el expediente administrativo y una conclusión ajustada a las finalidades de suspensión de los servidores públicos, consagradas en el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política, que deben estar directamente relacionados con los conceptos de legitimidad, respeto de los derechos fundamentales de los involucrados y los derechos políticos inherentes al sujeto pasivo de medida y el interés colectivo, tanto en las decisiones que adopte el Contralor General de la República, como sus similares en los Distritos, Departamentos y Municipios de Colombia.

La (Corte Constituciona. Sentencia C-603. [MP. Jose Gregorio Hernandez Galindo], 2003), aclara respecto de la Suspensión Provisional de servidores públicos por las Contralorías “que si se otorga -como debe otorgarse- pleno efecto a la norma constitucional en mención, los

contralores seccionales y locales gozan, en sus respectivas órbitas de competencia, de la atribución señalada al Contralor General por el artículo 268, numeral 8, de la Carta, en su totalidad”

Es decir, que la suspensión verdad sabida y buena fe guardada involucra, tanto a las autoridades administrativas de control fiscal del nivel nacional, como las regionales; una aplicación extensiva, que significa habilitación basada en la autonomía y descentralización de los entes territoriales, en garantía de los principios del Estado Social, Democrático de Derecho y la efectividad de los controles armónicos de los poderes del Estado en todas sus esferas, incluidos los entes descentralizados.

La (Contraloría General de la República. Resolución Ordinaria No. 0056, 2011).

Suspensión Inmediata Sr. Mario Aristizabal Muñoz, Gobernador de Caldas.

Que en virtud de las visitas especiales practicadas los días 28 y 29 de junio de 2011 en las instalaciones de la Gobernación de Caldas y de la información aportada en las mismas, se puede inferir que el señor MARIO ARISTIZÁBAL MUÑOZ, en calidad de Gobernador de Caldas, puede afectar la investigación fiscal que se adelanta por este ente de control, considerando que en dicha diligencia se incorporó documentación que da cuenta de que se estarían tratando de generar documentos nuevos sobre hechos- anteriores referente a los hechos materia de investigación, específicamente en relación con la delegación efectuada por el Gobernador para su representación en dicha Junta Directiva: tal y como se evidencia a folios 37 y 38 'del expediente; igualmente fueron aportados documentos carentes de firma los cuales se encuentran a folios 39 al 46 del expediente.

Entonces, el deber de justificar la suspensión provisional está sujeto, no solo al capricho del Contralor General, sino a un mínimo de argumentación basado en hechos reales, evidencia que infieran un traba real en la búsqueda de los elementos probatorios, que haga nugatoria una decisión de fondo de los hechos atinentes a un presunto detrimento de los recursos

públicos por parte de quien ejerce autoridad política, administrativa y civil y que este siendo investigado como gestor fiscal en un proceso de responsabilidad fiscal, disciplinario o penal, por cualquier órgano autónomo de control.

Según el (Periódico Nuevo Siglo, 2014), se informaba en entrevista a la Vice contralora General de la época Ligia Helena Borrero, que:

Recuerde usted que la Contraloría tiene una facultad constitucional de la suspensión verdad sabida y buena fe guardada que se ha ejercido, no solamente contra funcionarios elegidos popularmente sino en general contra todos los funcionarios públicos. La Contraloría ha superado todas las demandas y tutelas de suspensión de funcionarios electos popularmente. Obviamente esto que pasó con el alcalde Petro impone un cambio de la jurisprudencia, que estamos atentos y estamos revisando. Recuperado de: (<http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2014-contralor%C3%ADa-ha-superado-demandas-y-tutelas-por-suspensi%C3%B3n-de-funcionarios.html>, 2014)

Afirmación de una funcionaria de alto nivel de la Contraloría General de la Republica, que deja entrever una mayor responsabilidad de las decisiones que se tomen respecto de los servidores públicos elegidos por voto popular, en consideración a lo expuesto por las autoridades judiciales y la rigurosidad, seriedad y soporte en el procedimiento cuando se afectan derecho civiles y políticos de carácter individual y colectivo.

### **2.3.2. Afectación de Derechos políticos individuales y colectivos de los servidores públicos suspendidos elegidos por voto popular.**

Las decisiones que involucren una afectación al ejercicio de derechos individuales y colectivos de los servidores públicos del Estado, que irradian en el escenario político e involucran

el conglomerado social desde la perspectiva de los derechos humanos de tercera generación, consecuente con la legitimidad que otorga el sometimiento a un proceso democrático, requiere un análisis contextualizados de los efectos de las medidas administrativas de suspensión de los elegidos en el plano de las consecuencias, que necesariamente trae a colación la legitimidad, el poder otorgado a través del voto popular y el deber de evitar acciones en contra de los recursos económicos del Estado.

(Baigorri, Ortega, Pichel & Trapiello, 2001), señala sobre los derechos humanos de tercera generación:

Los derechos humanos de tercera generación pretenden partir de la totalidad de necesidades e intereses del ser humano tal como se manifiestan en la actualidad. Si el titular de los derechos de primera generación era el ser humano aislado, y los protagonistas de los derechos de segunda generación eran los seres humanos en grupos, las circunstancias actuales exigen que la titularidad de los derechos corresponda, solidaria y universalmente, a todos los hombres. Recuperado de: (<http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222922005.pdf>)

Suspender el mandato de un elegido democráticamente afecta a todos los individuos del conglomerado social que depositaron la confianza en un candidato, aquella que se concede en el proceso de elección y que se reprocha ante la decisión de tomar medidas frente a los mandatos, sin caer en el error de considerar en términos absolutos e improcedentes, sin embargo, no puede ser ajena a los principios de necesidad de las pruebas, las formalidades del debido proceso y una mínima convicción que se ajusta al contexto integral de los hechos investigados en materia fiscal.

La (Corte Constitucional, Sentencia T-416 .[ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio], 2016):

La finalidad de la medida de suspensión temporal de funcionarios públicos se dirige a asegurar la transparencia de las investigaciones fiscales, disciplinarias y penales, evitar que el patrimonio y moralidad pública se ponga en mayor riesgo y lograr la efectividad del control fiscal. La atribución otorgada a los contralores para exigir la suspensión de funcionarios bajo el principio de “verdad sabida y buena fe guardada” es de rango constitucional, por lo que no requiere un desarrollo legal.

Aquella que involucra el estudio de una serie de elementos entre los que se destaca la transparencia, el riesgo en aras de evitar un mayor daño y eficacia de control fiscal a las actuaciones de los gestores fiscales del Estado en el marco de investigaciones efectivas y que gocen de garantías en la ponderación de los derechos humanos individuales y colectivos.

En palabras de (Cruz Parceró, 2007). El lenguaje de los derechos presupone que los derechos aludidos tienen el apoyo en razones válidas, es decir son producto de una realidad social por la cual los seres humanos han dado batallas que permitieron su reconocimiento en el ámbito de un sistema político, social, económico, religioso, etc., en procura del bienestar individual y colectivo, que el Estado debe proteger para refrendar su legitimidad a través de todos los entes que hacen parte de su estructura organizacional, consecuente con sus finalidades constitucionales, realidades sociales y marco jurídico que lo regula.

Lograr el equilibrio de fuerzas políticas, sociales, religiosas, económicas a través de las instituciones del Estado que implica la coordinación de los poderes públicos, órganos autónomos y de control, significa hacer realidad las garantías, principios y valores que ha diseñado el constituyente primario, que se expresa en su máxima jurídica denominada constitución política, incluidos los mandatos internacionales que hacen parte del bloque de constitucional, significa la realización de los derechos individuales y políticos de sus ciudadanos.

(Dworkin, 1984), una vez abandonamos esta doctrina y tratamos los principios como derecho, planteamos la posibilidad de que una obligación jurídica pueda ser impuesta tanto por una constelación de principios como por una norma establecida, que se materializa en las decisiones de las autoridades estatales, en procura de la paz social como finalidad última de todo estado social y democrático de derecho; evolución del derecho constitucional contemporáneo, producto del debate civilizado con la perspectiva de inclusión plural de los diferentes actores sociales desde las dinámicas de los poderes públicos en el escenario de las realidades colectivas e individuales.

(Arango, Cita a Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht, 1994), define el derecho social fundamental como el “derecho subjetivo, en su sentido más estricto, se entiende generalmente “el poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de intereses propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo” Recuperado de: (<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11149/1/CruzBallenJuanDavid2013.pdf>) , aquel poder reconocido y legitimado enmarcado en reglas con la premisa fundamental de garantizar el marco jurídico, que creó para autorregularse.

Al concebirse una estructura estatal sujeta a normas jurídicas regulatorias, que implica derechos humanos de carácter individual y colectivo, los poderes gozan de facultades, potestades y límites en la dinámica de lo que se conoce como equilibrio en sus decisiones, enfocados a garantizar actuaciones ajustadas a las finalidades de todos los actores con lo que se interrelaciona, ajustados a su dogmática jurídica y la competencia concedida, sean de carácter administrativo o judicial.



### **2.3.3. Incidencias en el Equilibrio de Poderes del Estado ante la Suspensión por las Contralorías Generales de Servidores Públicos de Elección Popular**

Suspender un servidor público de elección popular incide en la posibilidad de realizar su proyecto o plan de gobierno y sí la finalidad del ordenamiento jurídico constitucional y legal, es la efectividad de la democracia participativa, que significa una responsabilidad del elegido de responder ante el elector, en sentido de implementar las políticas públicas que viabilicen o lo hagan realidad, la medida de una autoridad administrativa de control fiscal, conlleva una restricción de los derechos políticos, no solo del individuo legitimado por el voto popular, sino de los anhelos del elector.

(Rivas, 2003), afirma que: las instituciones son importantes como elementos fundamentales del contexto estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos, que han dejado a consideración del pueblo y que han sido refrendados por el sufragio de los ciudadanos habilitados, para decidir sobre las acciones del estado social y democrático de derecho a través de sus representantes, colofón de la constitución de 1991 en Colombia.

( Clavijo,Morera & Prieto , 2010), respecto del tema señala:

Justamente, el cambio que realiza la Constitución del 91, en cuanto al sistema de controles que ejerce tanto el Ministerio Público como la Contraloría General de la República, es lograr la autonomía administrativa y presupuestal de estos órganos y garantizar que la labor que desempeñan sea realmente efectiva e independiente del poder Ejecutivo, contrario a lo que sucedía con la estructura constitucional de 1886. Recuperado de: ([http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio\\_de\\_poderes\\_y\\_reeleccion.pdf](http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf))

Y no solo del ejecutivo, también del legislativo, judicial, órganos autónomos o particulares, que igualmente en sus dependencias de administración, ejecutan recursos públicos y son ordenadores del gasto en calidad de tesoreros, gerentes administrativos, almacenistas, etc., siendo así, tienen la connotación de gestores fiscales.

El control fiscal es una materia de las muchas funciones públicas que el constituyente del 91, dejó expresamente consagrada en el texto de la carta superior, sus poderes o facultades tienen una fuente primaria con la característica que no se trata de una sanción, sino meramente una decisión meramente reparatoria, sin embargo, los productos de la vigilancia o indagación e investigación fiscal pueden ser fuente de causas penales y disciplinarias, pese que las autoridades judiciales en cabeza de la Corte Suprema de Justicia a través de la Sentencia de tutela y en Segunda Instancia providencia No. 68461, excluyó los aforados constitucionales: Presidente, Magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nacional, en particular, este último quien fue el actor, sus efecto es inter partes y el marco jurídico sigue incólume, para que el Contralor General asuma investigaciones fiscales que permita la vigilancia fiscal de todas las entidades públicas del Estado y titulares de la gestión patrimonial pública, sin excepción, conforme la Constitución política, la Ley 43 del 1993, Ley 610 de 2000 y estatuto anticorrupción Ley 1474 del 2011.

Se retoma la decisión de la (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. [M.P. Augusto Hernández Becerra], 2012), que pone fin al conflicto de competencias administrativas planteado entre la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, en donde se realizan argumentaciones concretas con respecto al fuero de los altos servidores del Estado y la tesis del fuero «integral»:

«Para la Corte Constitucional, según se señala en la sentencia C-417 de 1993, citada insistentemente por el interviniente doctor Villarraga Oliveros, la función judicial que el Congreso de la República ejerce respecto de los altos funcionarios del Estado revestidos de fuero se desarrolla con sujeción estricta a las expresas disposiciones de la Constitución. Es por ello que solo procede cuando dichos funcionarios “incurran en las faltas que la Constitución contempla”, no se extiende al juzgamiento de delitos, no autoriza la imposición de sanciones distintas de las de destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos, y no puede incluir “atribuciones que la Constitución Política no le otorga”. A partir de estas premisas resulta **imposible** encontrar en la Constitución sustento a un **“fuero fiscal”** de los altos servidores del Estado.» [Subrayado y negrilla fuera del texto].

...

«Así las cosas, aun cuando la sentencia C – 417 de 1993 identifica la existencia de un fuero disciplinario para los altos servidores del Estado, dentro de los cuales se encuentran los magistrados de Altas Cortes, en manera alguna afirma que haya un fuero fiscal y mucho menos un “fuero integral”.

El artículo 13 de la Ley 270 de 1996, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y/o particulares, es claro en mencionar en el numeral 1, cuales son los órganos encargados de administrar justicia en temáticas concretas y los servidores públicos que gozan de fuero, norma que fue reiterada por la Ley 1285 de 2009, modificatoria de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y revisada por la honorable Corte Constitucional declarando su constitucionalidad en Sentencia C-713-2008, a lo cual concluye, la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el fallo de marras que «no se encontrara motivo alguno

de glosa al fuero constitucional penal y disciplinario de que gozan los altos servidores del Estado» además, «dicha norma no alude a un “fuero fiscal” ni, mucho menos remite a un imaginario fuero “integral”».

De forma clara la Corte Constitucional en (Corte Constitucional, Sentencia C-557. [MP. Alfredo Vargas Silva] reiterada por la Sentencia C-541 de 2011 [M.P. Fabio Morón Díaz], 2009), resume: «el artículo 267 de la Constitución, al disponer que la Contraloría General de la República, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, afirma:

“sin excepción alguna, **consagra una cláusula general de competencia para ésta entidad**, a la cual se le encomendó, **de manera exclusiva y excluyente**, la función pública de control fiscal» [Negrita de la Sala y subrayado fuera de texto], y con énfasis la doctrina constitucional afirma **«ningún ente, por soberano que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado»** cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia **la constitución vigente crea los organismos de control independientes** para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares». [Negrita de la Sala y subrayado fuera del texto].

Lo anterior sobre las facultades, competencias y poder de la Contralorías Generales y sus titulares o jefes en el aspecto de la vigilancia fiscal (auditorias) y declaración de responsabilidad consagradas en el artículo 268 de la CP a los Contralores Generales, sin embargo, el análisis y enfoque de la investigación se centra en la potestad de suspensión de servidores públicos, en particular los elegidos por voto popular, figura sui generis, que incide en el equilibrio de los poderes públicos del Estado hasta fecha a nivel regional, que ya no se puede considerar una medida reparatoria o indemnizatoria o meramente económica, sino sancionatoria de carácter transitorio.

En palabras de la (Corte Constitucional, Sentencia C-484. [MP. Alejandro Martínez Cabarllero], 2000), sostiene respecto al poder de los Contralores Generales en Colombia:

El contralor tiene la facultad de imponer las sanciones pecuniarias que se deriven de la responsabilidad fiscal. Además, la finalidad del proceso fiscal es el resarcimiento de perjuicios ocasionados como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Por ende, es claro que el contralor puede aplicar sanciones pecuniarias, mientras que es más problemático sostener que también puede imponer otro tipo de sanciones, pues, como se señaló en el fundamento jurídico 4º de esta sentencia, el Legislador puede atribuirles a los contralores otras funciones, siempre y cuando estas sean acordes con su naturaleza jurídica.

Afirma el máximo ente Constitucional que sanciones pecuniarias, es decir, decisiones que afectan un atributo de la personalidad como lo es el patrimonio económico, pero no aquellos de carácter personalísimo como la libertad o sus derechos fundamentales, individuales y políticos del ejercicio de cargos públicos.

Respecto de la decisión que se tome bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada por parte de los Contralores Generales la (Corte Constitucional, Sentencia T-297. [MP. Jaime Córdoba Triviño, 2006]), expresó que, ello no significa, sin embargo que la decisión en conciencia o verdad sabida y buena fe guardada pueda ser arbitraria, “si bien el que decide en conciencia no tiene que hacer expresas sus razones, el contenido de lo decidido también tiene que respetar unos límites mínimos externos como los hechos básicos del caso.”, que respecto a la finalidad de la medida de suspensión y las acciones del investigado o imputado lleven a concluir, que pueden obstruir la evidencia, el material probatorio con vocación de prueba, es decir, que

ejerza un poder tal, que las facultades de investigación de los órganos de control fiscal, disciplinario o penal, se vean en la imposibilidad de demostrar la verdad de los hechos, inicialmente indagados o investigados por entes autónomos del Estado.

La (Procuraduría General de la Nación, Fallo Disciplinario 2012-447489, Disciplinado: Gustavo Francisco Petro Urrego, 2013), sostiene que: a la Procuraduría sí corresponde a un juez natural disciplinario para investigar a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, por lo que esta entidad, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, cumple la función material de administrar justicia, muy a pesar de que, por obvias razones, no ejerza jurisdicción penal, lo que no aplica para los servidores públicos elegidos popularmente vinculados en una investigación fiscal, que sean suspendidos bajo la premisa de verdad sabida y buena fe guardada, pues este proceso y sus procedimientos son meramente indemnizatorios a favor del tesoro nacional; ahora, que la decisión final del fallo con responsabilidad fiscal cree una inhabilidad sobreviniente, el hecho que se realice el pago extingue la obligación, ello lo mantiene en la órbita del respeto de los derechos políticos, en el entendido que la decisión no es de carácter sancionatorio y se recuperan todas la facultades con el pago de la obligación surgida del pronunciamiento de las Contralorías Generales.

La (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 5-2014 Gustavo Francisco Petro Urrego, medida cautelar No. 374-13, 2014), que concede una medida cautelar señala en consecuencia, la comisión estima que la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, quien había sido elegido por votación popular,

por lo tanto, si en materia de derecho humanos en instancias internacionales, se decide transitoriamente o a prevención proteger los derechos políticos de los suspendidos o inhabilitados, norma que se ha considerado bloque de constitucionalidad al mismo de rango de la constitución política y así lo ha aceptado el Estado colombiano, que lo ha incorporado internamente mediante la Constitución Política, leyes del Congreso de la Republica y hace alusión a una consecuencia producto de una autoridad administrativa de carácter administrativo sancionatorio, con mayor responsabilidad debe asumirla las Contraloría Generales de nuestro país en sus decisiones, que afecten derecho políticos, que inciden en el equilibrio de poderes en determinadas regiones.

No se llega a la conclusión que los órganos autónomos de control fiscal en Colombia y sus titulares, no pueden con base en el numeral 8 del artículo 268 de la CP, bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada, suspender los gestores fiscales del Estado que han sido elegidos por voto popular y que puedan con su poder obstaculizar las investigaciones, ya que se trata de una competencia o potestad constitucional consagrada por el constituyente primario, la finalidad es que la misma se someta a una argumentación basada en los hechos y las finalidades de la medida que son obstruir la investigación fiscal, disciplinaria o penal.

Por lo anterior, desde el punto vista político y jurídico se considera que la decisión de suspensión de la autoridad administrativa fiscal (Contralores Generales), actuaciones que deben y tienen una consecuencia meramente reparatorias al tesoro nacional, sea sometida bajo un procedimiento expedito, sencillo y eficaz a la revisión de un tercero imparcial, que se propone sea un Juez o Magistrado de la República, en garantía de la máxima constitucional moderna de equilibrio de poderes, materialidad del debido proceso y respeto a los derechos individuales

fundamentales y colectivos de carácter político; así, una decisión de consecuencias sociales, obtendría la legitimidad enmarcada por el constituyente primario y la realización del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, que aboga por una democracia participativa, en procura de los principios, valores y reglas que garanticen el bienestar colectivo.



### **3. Capítulo 3**

#### **3.1. Control judicial al acto de suspensión de funcionarios públicos elegidos por voto popular que solicite los Contralores Generales.**

La potestad excepcional del numeral 8 del artículo 268 de la CP de 1991, por parte de los Contralores Generales de suspender funcionarios públicos en Colombia, incluso de elección popular, entre tanto, se surte el proceso fiscal, disciplinario o penal, que pretende declarar o no, la responsabilidad de los vinculados, conlleva al desequilibrio de los poderes del Estado por falta de legitimidad de la autoridad administrativa que toma la decisión; el tiempo que tiene para la prescripción de la acción para pronunciarse sobre el proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal de cinco (5) años, hace nugatorio el mandato concedido por el pueblo y definitivamente, ante el hecho que la misma se toma bajo parámetros subjetivos arropados constitucional en los principios de verdad sabida y buena fe guardada, de claros raigambre medieval, afectan el debido proceso de los afectados, en la medida que han sido elegidos por el constituyente primario y asumen un programa de gobierno sujeto a los controles propios de la democracia participativa, consagrada por la Constitución Política de 1991.

Razón por la cual, para hacer efectiva el poder concedido a los Contralores Generales en Colombia de suspender servidores públicos elegidos por voto popular, es pertinente diseñar un procedimiento expedito de control judicial, que garantice supervisión por parte de un tercero imparcial, el poder judicial, en garantía del debido proceso y el derecho de defensa a quienes se

dirige la medida, que garantice el derecho de defensa y contradicción de los afectados, en aras de contribuir a un uso racional, eficaz y transparente por parte de las contralorías generales.

La finalidad es hacer realidad la legitimidad de las decisiones de órganos autónomos administrativos de control fiscal del Estado y la protección del patrimonio económico ante su uso irracional, personal o político, situación que se pueden evitar aplicando un procedimiento objetivo enmarcados en el principio de necesidad, eficacia y defensa que garantice el equilibrio de los poderes públicos.

La opción no es suprimir la medida del numeral 8 del artículo 268 de la CP, debilitar los órganos de control o hacerlos inoperante en la lucha contra la corrupción, se trata de revestir de legitimidad por el poder público judicial, una decisión amparada por un órgano de carácter administrativo en principios en desuso de verdad sabida y buena fe guardada y mediante un control de legalidad jurisdiccional, proteger el debido proceso de los afectados.

Es un control de legalidad sobre una medida sancionatoria transitoria, que al igual de algunas decisiones de la Fiscalía General de la Nación, son refrendadas por un Juez de garantías cuando afectan los derechos o garantías fundamentales de los indiciados o imputados, las actuaciones de los órganos de control fiscal, no pueden ser excluidos o ajenos al seguimiento de sus decisiones cuando incurren en la misma situación fáctica.

Es decir, la indagación preliminar, el proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal y la decisión de fallo con responsabilidad que profiere las Contralorías Generales son

meramente indemnizatorios, afectan el patrimonio económico de los vinculados con la finalidad del resarcir el daño al Estado, sin embargo, sí en su curso se toma una decisión temporal de suspender servidores públicos elegidos por voto popular, mientras se lleva a cabo una acción fiscal, disciplinaria o penal que puede durar cinco (5) años o más, es evidente que tiene carácter sancionatorio y debe ser objeto de todos los postulados del debido proceso, que consagra el artículo 29 de la CP para las actuaciones judiciales, administrativas o sancionatorias, que en ultimas llevan a una decisión del operador jurídico que afecta al sujeto pasivo de la misma.

En la investigación que se realizó a la Contraloría General de la Republica y las del orden territorial en Colombia durante el primer semestre del 2017, sobre la aplicación del numeral 8 del artículo 268 de la CP, amparado en el derecho fundamental de información artículo 20 de la CP, del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la CP, Derecho acceso a documentos públicos artículo 74 de la CP y el artículo 93 de la CP, sobre la vigencia de los tratados y convenios internacionales referente a esta materia, así como, las Leyes estatutarias 1712 del 2014 y 1755 del 2015, que regulan el derecho a la información - acceso a documentos públicos y el de petición, respectivamente.

Mediante correo electrónico institucional de la CGR [hmedina@contraloria.gov.co](mailto:hmedina@contraloria.gov.co) se procedió a peticionar a las Contralorías Generales de Colombia a través de sus sistemas de información ciudadana, a quienes se les solicitó datos sobre la suspensión de servidores públicos, en los siguientes términos:

“Cordial saludo:

Asunto: Derecho de Petición Artículo 23 CP y otros – Información Suspensión de Funcionarios Públicos numeral 8 del artículo 268 CP

Conforme el derecho fundamental de información artículo 20 de la CP, del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la CP, Derecho acceso a documentos públicos artículo 74 de la CP y el artículo 93 de la CP sobre la vigencia de los tratados y convenios internacionales referente a esta materia, así como, las Leyes estatutarias 1712 del 2014 y 1755 del 2015 que regulan el derecho a la información - acceso a documentos públicos y el de petición, respectivamente, se solicita de manera especial lo siguiente:

1. Un informe donde se proceda a comunicar cuantos funcionarios públicos han sido suspendidos desde el año 1992 a la fecha mediante la figura enunciada en el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política, se individualice e identifique el funcionario suspendido, cargo, forma de nombramiento y duración de la medida, disposición que trata:

*“ARTICULO 268. El Contralor General de la Republica tendrá las siguientes atribuciones:*

*8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.”*

2. Se remita copia digital escaneada de los actos administrativos anteriormente señalados y por los cuales se utiliza la figura de suspensión de funcionarios públicos que trata el numeral 8 del artículo 268 de la CP.”

Requerimiento al cual dieron respuesta 52 de 64 Contraloría Generales que existen en Colombia y que se consolida en el siguiente cuadro:

No.	CONTRALORÍA GENERAL	No. ACTO Y FECHA	NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO	L N Y R	ELECCIÓN POPULAR	TOTAL
1	Contraloría Municipal de Envigado (Antioquia), respuesta oficio 129 del 24-02-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
2	Contraloría Municipal de Montería (Cordoba), respuesta oficio correo institucional DPI -007-17 del 27-02-2017. Adjunta Resolucion No. 026 del 2014.	Resolución 026-14 del 30-01-2014	VICTOR ANCIZAR FLOREZ DORIA, C.C. No. 6.893.064 de Montería (Cordoba) Rector IE Camilo Torres Mocari.	1	0	1
4	Municipal de Cúcuta (Norte de Santander), respuesta oficio 0211-DCM (E) PAAQ del 28-02-2017	Resolución 441 del 19-03-1993	BEATRIZ CUELLAR DE RIOS, Directora Caja de Previsión Social Municipal.	4	0	4
		Resolución 012 del 19-01-1996	LUZ STELLA ZULUAGA MORALES, Gerente General de las Empresas Municipales de Cúcuta (Norte de Santander).			
			CARLOS JULIO SERRANO JAIMES, Subgerente General.			
			JULIO ISAAC MALDONADO MALDONADO, Jefe del Departamento de Alcantarillado.			
		CLAUDIA ELOISA VILLAMARIN MARTINEZ, Jefe Oficina Jurídica.				
5	Municipal de Villavicencio (Meta), respuesta oficio 100-34-01-425 del 28-02-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
6	Contraloría General de Cordoba, respuesta oficio 001-03-01-0100 del 28-02-2017	Resolución 0458 - 2009	YEIDYS YESENIA YANCES PADILLA, C.C. No. 25.857.690 de los Cordobas (Cordoba), Personera del Municipio de los Córdoba.	3	1	4
		Resolución 0276 - 2011	EDISON RANGEL AGUAS, C.C. No. 78.292.608 Alcalde del Municipio de Montelíbano (Córdoba).			
		Resolución 0630 - 2013	NELSON JACINTO MORALES SALGADO, C.C. No. 71.629.205 Gerente ESE Hospital San Jerónimo de Montería.			
		Resolución 0415 - 2015	MIGUEL ANTONIO PACHECO MARQUEZ, C.C. No. 15.051.587 Gerente de la ESE Hospital San Francisco del Municipio de Ciénaga de Oro (Cordoba).			
7	Contraloría General del Putumayo, respuesta oficio CD-DC-100-0239 del 28-02-2017	Resolución 0054 del 03-05-2005	REINA ANGELA MUÑOZ CERON, C.C. No. 34.550.550 de Popayán (Cauca), Gerente ESE Hospital Jose Maria Hernandez de Mocoa (Putumayo).	1	0	1
8	Contraloría General de Antioquia, respuesta oficio 2017100002757 del 02-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
9	Contraloría General del Meta, respuesta oficio 100.07.02/175 del 02-03-2017	Auto sin número 29-04-2009	CESAR ALFONSO MUÑOZ MUÑOZ. C.C. No. 7.837.974, Alcalde del Municipio de San Carlos de Guaroa (Meta).	3	2	5
			EDGAR AUGUSTO GONZALEZ, C.C. No. 17.331.603, Almacenista de la Alcaldía de San Carlos de Guaroa (Meta).			
		Auto sin número del 3-02-2010	LUIS HENRY NAVARRETE ARIZA, C.C. No. 17.266.323, Alcalde Municipal de Cumaral (Meta).			
			WILSON GIOVANNY PATIÑO SUAREZ, C.C. No. 86.059.840, Secretario de Planeación y OT de Cumaral (Meta).			
		Observación: mediante sentencia de tutela del 8 de marzo del 2010 proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio (Meta) en primera instancia decreto la nulidad de todo lo actuado en el PRF 005-10 y por consiguiente				

			revoca la decisión de suspensión provisional decretada por la CG del Meta.			
		Auto sin número del 01-12-2011 y de prórroga del 24-02-2012	MIGUEL AUGUSTO CASTRO PEÑA, C.C. No. 17.335.402, Tesorero Pagador Instituto de Turismo del Meta.			
<b>No.</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL</b>	<b>No. ACTO Y FECHA</b>	<b>NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO</b>	<b>L N Y R</b>	<b>ELECCIÓN POPULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>11</b>	Contraloría Municipal de Palmira (Valle), respuesta oficio 150-24-077 del 03-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>No.</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL</b>	<b>No. ACTO Y FECHA</b>	<b>NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO</b>	<b>L N Y R</b>	<b>ELECCIÓN POPULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>13</b>	Contraloría Municipal de Soacha (C/marca), respuesta oficio DESUB-27-2017 del 06-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>14</b>	Contraloría Municipal de Ibagué (Tolima), respuesta oficio 110-110-0545 del 06-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>15</b>	Contraloría General del Casanare, respuesta oficio C.D.C. No. 900.0773 del 07-03-2017	Resolución 121 del 05-04-2013	JOSE JAIME MONTAÑA MONTAÑA, C.C. No. 9.521.956, Director Técnico de Tránsito y Transporte del Casanare.	1	0	1
<b>16</b>	Contraloría General de Arauca, respuesta oficio CD.161-224 del 04-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>17</b>	Contraloría General del Caquetá, respuesta oficio DC-514 del 06-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>18</b>	Contraloría General del Vichada, respuesta oficio CDV-151 del 07-03-2017	Auto sin número del 25-07-2005	MANUEL MARIA VILLALBA VELASQUEZ, C.C. No. 6.829.054 de Cuzarito (Vichada), Gobernador del Vichada.	2	1	3
Resolución 176 del 15-11-2016		ANA LIBIA FERREIRA, C.C. No. 41.250.130 de Primavera (Vichada), Gerente de la Empresa SIGLO XXI EICE ESP del municipio de la Primavera (Vichada).				
Resolución 175 del 11-11-20		DANIEL GONZALEZ MEJIA, C.C. No. 18.255.254 de Primavera (Vichada), Jefe de Control de Primavera (Vichada).				
<b>19</b>	Contraloría General del Amazonas, respuesta oficio CDA-100-068-2017 del 06-03-2017	Resolución 001 del 22-02-2010	JOSE RUFINO VARGAS CHAVEZ, C.C. No. 19.242.010 de Bogotá D.C., Inspector de Tránsito y Transporte municipal de Leticia (Amazonas).	1	1	2
Resolución 190 del 24-10-2013		CARLOS ARTURO RODRIGUEZ CELIS, C.C. No. 15.887.308 de Leticia (Amazonas), Gobernador del Departamento del Amazonas.				
<b>20</b>	Contraloría General del Tolima, respuesta oficio SG-0740-2017-130 del 08-03-2017	Resolución 972 del 12-09-1994	FRANCISCO ARIAS JIMENEZ, Jefe del Distrito de Tránsito de Armero – Guayabal (Tolima).	2	1	3
Resolución 0147 del 14-03-1996		JAIRO ANTONIO RODRIGUEZ NAVARRO, Pagador del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima				
Resolución 012 del 15-01-2015		JESUS ANTONIO GIRALDO VEGA, C.C. No. 5.946.729, Alcalde Municipal del Líbano (Tolima).				
<b>21</b>	Contraloría Municipal de Popayán (Cauca), respuesta oficio 00000338 del 08-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>22</b>	Contraloría Municipal de Floridablanca (Santander), respuesta oficio CMF-2017-PC-177-PC-DP-19-2017 del 08-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
<b>23</b>	Contraloría Municipal de Santiago de Cali (Valle), respuesta oficio	Resolución No. 01000.24.02.05.736 del 19-10-2005	Ordena suspender provisionalmente a la Dra. Beatriz Eugenia Ramirez Vergara, Directora del DAGMA.	11	0	11

	0700.23.01.17.303 del 08-03-2017	Resolución No. 0100.24.02.05.735 del 18-10-2005	Ordena suspender provisionalmente al Secretario de Educación y otros funcionarios: Carlos Alberto Saavedra Macias, Humberto Campiño, Yolanda Cordoba de Garcia, Jenny del Carmen Palacios, Cesar Enrique Gomez Rendon, Angela Reyes, Frank Anibal Mesias y Jaime Ernesto Naranjo.			
		Resolución No. 0100.24.02.05.735 del 24-10-2005	Ordena suspender provisionalmente a: Carlos Alberto Saavedra Macias, Humberto Campiño y Jaime Ernesto Naranjo.			
		Resolución No. 0100.24.02.05.736	Ordena suspender provisionalmente a la Dra. Beatriz Eugenia Ramirez Vergara, Directora del DAGMA y Ana Milena Otero Solarte.			
<b>No.</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL</b>	<b>No. ACTO Y FECHA</b>	<b>NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO</b>	<b>L N Y R</b>	<b>ELECCIÓN POPULAR</b>	<b>TOTAL</b>
25	Contraloría General del Cesar, respuesta oficio SN del 08-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
26	Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, respuesta oficio PC-121- 069 del 09-03-2017	Oficio SG 017 del 02-03-2017	Se solicita la suspensión de Alberto Llamas Herrera, Director Financiero, Secretaría de Hacienda Distrital.	1	0	1
27	contraloría Departamental de Valledupar (Cesar), respuesta oficio TR-10004-01-0086 del 08-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
28	Contraloría Municipal de Pasto (Nariño), respuesta oficio 107-298 del 06-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
29	contraloría Municipal de Bucaramanga (Santander), DES EXTERNA 038 del 03-03-2017	Resolución No. 000309 del 2016	El Contralor Municipal de Bucaramanga (Santander), solicita la suspensión provisional de la Gerente de Metrolínea Angela Maria Farat Otero.	1	0	1
30	Contraloría Municipal de B/meja (Santander), respuesta oficio 00511 del 13-03-2017	Resolución 185 del 02 de agosto del 2000	El Contralor Municipal de B/meja solicita la suspensión provisional del señor Rafael Almanteros Puche, Secretario Municipal y Tesorero (E) del municipio.	3	0	3
		Resolución 121 del 10 de septiembre del 2003	El Contralor Municipal de B/meja solicita la suspensión provisional del señor Benjamin Gonzalez Hernandez, Cajero Pagador y Almacenista de INDERBA.			
		Resolución 037 del 15 de febrero del 2005	El Contralor Municipal de B/meja solicita la suspensión provisional del señor Alvaro Arguello Rincon, Director del Departamento de Valorización Municipal de Barrancabermeja (Santander).			
31	Contraloría Municipal de Neiva (Huila), 100.07.002-0229 del 07-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
32	Contraloría General del Vaupés, respuesta oficio 110.25.5-25 del 13-03-2017.	Decreto 0512 del 13-12-2010, prorrogado 3 meses decreto 214 de 2011-	El Contralor General del Departamento del Vaupés solicita la suspensión temporal del señor Javier Miguel Vargas, Alcalde del Municipio del Vaupés (Vaupés).	1	1	2
		SN	El Contralor General del Departamento del Vaupés del señor Jhon Fernando Moreno Villa, Secretario de Gobierno y Administración Departamental del Vaupés, 2016.			
33	Contraloría General de Sucre, respuesta oficio 100. 435 del 10-03-2017	Oficio CGS No. 0447-07 del 13-07-2007	El Contralor General del Departamento de Sucre, solicita la suspensión del señor Mario Contreras Diaz, Alcalde del Municipio de Tolú (Sucre).	0	1	1
34	Contraloría General del Guaviare, respuesta oficio SN del 13-03-2017	Oficio CDG ORFJC.123.07 del 19-04-2007.	El Contralor General del Departamento del Guaviare, solicita la suspensión del señor Wilson Javier Wilches Bermudez, por 90 días, Secretario de Educación Departamental 2007.	1	0	1
35	Contraloría Municipal de Dos Quebradas (Risaralda),	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0

No.	CONTRALORÍA GENERAL	No. ACTO Y FECHA	NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO	L N Y R	ELECCIÓN POPULAR	TOTAL
36	Contraloría Municipal de Armenia (Quindío), respuesta oficio 1001-0457 del 14-03-2017	Resolución No. 30 de 26-03-1993 Resolución No. 30 de 26-03-1993 Resolución No. 115 del 08-04-1994 Resolución 143 del 02-05-1994 Resolución 163 del 30-05-1994.	El Contralor Municipal de Armenia solicita la suspensión provisional del señor Cesar Augusto Patiño Gomez, Secretario de Gobierno Municipal. El Contralor Municipal de Armenia solicita la suspensión provisional del señor Willian Rios Albarracin, Jefe de Rentas del Municipio. El Contralor Municipal de Armenia solicita la suspensión provisional de los señores Alfonso Posada Ramirez, Tesorero; Adalberto Ospina, Tesorero y Genaro Osorio Ospina, Cajero Auxiliar de la Empresa Pública de Servicios de Armenia (Quindío). El Contralor Municipal de Armenia solicita la suspensión provisional del señor Juan Carlos Gomez Ibáñez, Director División de Rutas y Transportes del Municipio. El Contralor Municipal de Armenia solicita la suspensión provisional del señor Hernando Torres Duran, Jefe de Servicios Generales de la Empresa Pública de Armenia (Quindío).	7	0	7
37	Contraloría General de Bolívar, respuesta oficio 100-DC-0000949 del 14-03-2017	Decreto No. 340 de 2004 Decreto 75 de 2006 Decreto 441 del 2001 Decreto 068 del 2013 Decreto 282 de 2013 Decreto No. 18 del 2013 Decreto 175 del 2014 Decreto 224 del 2014	El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Orlando Fuentes Sanguinetti, Alcalde del Municipio de Cantagallo (Bolívar) El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Amer Bayuelo Berrio, Alcalde del municipio del Carmen de Bolívar (Bolívar). El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Jose Manuel Puerta Salcedo, Alcalde del municipio de Clemencia (Bolívar). El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Ezequiel Salcedo Cardozo, ESE Hospital San Sebastián de Morales, Morales (Bolívar). El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Walter Salvador Villacob Hernandez, Alcalde de Achí (Bolívar) El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Francisco José Vega Arraut, Alcalde del municipio del Carmen del Bolívar (Bolívar). El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Hernando Jose Buelvas Leiva, Alcalde del municipio de San Jacinto (Bolívar). El Contralor General del Departamento de Bolívar, solicita la suspensión provisional del señor Mayron Martinez Ramos, Alcalde del municipio de Túrbaco (Bolívar).	1	7	8
38	Contraloría Municipal de Soledad (Atlántico), respuesta oficio SN del 13-03-2017	NO	El Contralor Municipal de Soledad (Atlántico), certifica dos (2) suspensiones de servidores públicos de ese control fiscal territorial, que no tiene relación con el numeral 8 del artículo 268 de la CP.	0	0	0
39	Contraloría General del Atlántico, respuesta oficio 01022917 del 14-03-2017	Resolución 000330 del 26-08-2008	El Contralor General del Departamento del Atlántico, solicita la suspensión provisional del señor Walter Gonzalez Siado, Gerente del Hospital Departamental de Sabanalarga (Atlántico).	1	0	1



No.	CONTRALORÍA GENERAL	No. ACTO Y FECHA	NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO	L N Y R	ELECCIÓN POPULAR	TOTAL
40	Contraloría Municipal de Bello (Antioquia), respuesta oficio CP-138 del 15-03-2017	Oficio CMB 341 del 27-07-1999	El Contralor Municipal de Bello solicita la suspensión provisional de la señora Carmen Beatriz Rangel Ruidiaz, Rectora del Colegio Barrio Paris.	4	0	4
		Oficio CMB 412 del 27-12-2001	El Contralor Municipal de Bello solicita la suspensión provisional de las señoras Maria Taborda Parra, Mutadora; Margarita Morales Henao, Analista de Impuestos (E) y Martha Helena Aguirre Tamayo, Supervisora de Reparto de Cuentas.			
41	Contraloría Distrital de Santa Martha (Magdalena), respuesta oficio 045 del 16-03-2017	Acto Administrativo No. 001 de 09-01-2013	El Contralor Distrital de Santa Marta, solicita la suspensión provisional del señor Yannis Mascote, Gerente de la Empresa Pública de Aseo del Distrito de Santa Marta ESPA.	1	0	1
43	Contraloría General de Risaralda, respuesta oficio 034-17 del 03-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
44	Contraloría General del Huila, respuesta oficio 101-del 23-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
45	Contraloría General del Guanía, respuesta oficio CDG-110-1-217 del 23-03-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
46	Contraloria General de Norte de Santander	Resolución 0256 del 13-09-2006	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Guillermo Alfonso Acevedo Vargas, Rector del Colegio Provincial de Pamplona (Norte Santander).	2	1	3
		Resolución 0483 del 23-08-2011	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Edwin Rolando Rojas Paez, Alcalde del municipio de Arboledas (Norte de Santander).			
		Resolución 731 del 16-08-2013	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Jose Gustavo Quintero Guio, Rector del Instituto Superior de Educación Rural – ISER – Pamplona (Norte de Santander).			
47	Contraloría Distrital de Barranquilla, respuesta oficio 230-005-002-034—2017 del	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
48	Contraloria General de Caldas, respuesta oficio 100.09-950 del 02-03-2017.	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
49	Contraloría General de Santander, respuesta oficio 2047 del 07-04-207	Resolución 000886 del 14-11-2001	El Contralor General del Departamento de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Emidio Jerez Rivera, Alcalde del Municipio de Santa Bárbara (Santander).	6	3	9
		Resolución 000585 del 10-08-2002	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Alberto Camargo Rivera, Director Hospital de Cimitarra (Santander).			
		Resolución 000554 del 02-06-2002	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Edgar Gordillo Medina, Gerente Hospital San Juan de Dios de Velez (Santander).			
		Resolución 000475 del 25-08-2004	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Gonzalo Bautista Bayona, Alcalde Jordán Sube (Santander).			
		Resolución 000115 del 19-02-2004	El Contralor General del Departamento Santander, solicita la suspensión provisional de la señora Belcy Janeth Herrera Dallos, Gerente Hospital Psiquiátrico San Camilo B/manga (Santander).			

		Resolución 00066 del 6-03-2004	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Carlos Paredes Gomez, Gerente Hospital Universitario Ramon Gonzalez Valencia B/manga (Santander).			
		Resolución 000554 del 2-06-2002	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Eduardo Enrique Diaz Acevedo, Gerente Hospital San Rafael de B/meja (Santander).			
		resolución 00066 del 6-03-2004	El Contralor General del Departamento de Norte de Santander, solicita la suspensión provisional del señor Jairo Vargas Leon, Jefe de Control Interno del Hospital Universitario Ramon Gonzalez Valencia B/manga (Santander).			
		Resolución 000616 del 29-10-2004	El Contralor General del Departamento de Santander, solicita la suspensión provisional de la señora Deyanira Ardila Gonzalez, Alcaldesa de Barbosa (Santander).			
<b>No.</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL</b>	<b>No. ACTO Y FECHA</b>	<b>NOMBRE FUNCIONARIO SUSPENDIDO</b>	<b>L N Y R</b>	<b>ELECCIÓN POPULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>50</b>	Contraloría Distrital de Bogotá D.C., respuesta oficio 11000-08864 del 07-04-2017	Oficio 10000-3487 del 17-12-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Gladys Miriam Sierra Perez, Gerente Hospital Usme.	20	0	20
		Oficio 10000-3513	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Martin Emilio Rodriguez Cardenas, Alcalde Local de Tunjuelito.			
		Oficio 200855555 del 24-09-2008	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Juan Carlos Castellanos Puentes, Alcalde Local de Bosa.			
		Oficio 200930423 del 13-05-2009	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Willian Roberto Herrera Hernandez, Alcalde Local de San Cristóbal.			
		Resolución 1983 del 12-08-2014	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Luis Fernando Escobar Franco, Alcalde Local de Kennedy.			
		Oficio 0200-009743 del 2-06-2000	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Wilson Alberto Ordoñez Romero, Gerente del Fondo Rotatorio del Concejo Distrital.			
		Oficio 03801 del 8-03-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Ximena Juana, Subdirectora de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda.			
		Oficio 03801 del 8-03-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Alexandra Suarez Caro, Auxiliar Administrativo de la Secretaría de Hacienda.			
		Oficio 03801 del 8-03-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Luz Adriana Bailen Matin, Técnico de la Secretaría de Hacienda.			
		Oficio 03801 del 8-03-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Sonia Leon Martin, Supernumeraria de Servicios Administrativos de la Secretaría de Hacienda.			
		Oficio 03801 del 8-03-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Maria Eugenia Prieto Barriga, Supernumeraria de la Subdirección de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda.			
		Oficio 03801 del 8-03-2004	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Eduardo Vicente Botero Rey, Subdirector de Obligaciones Pensionales.			

		Oficio 100000121 del 13 de enero del 2005.	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Roman Rafael Vega Romero, Secretario de Salud de Bogotá.			
		Oficio 28448 del 7-12-2005.	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Brianda Mercedes Reniz Caballero, Curadora Urbana No. 2			
		Oficio 10100-9872 del 12-05-2016	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Nohora Morales Amaris, Alcaldesa Local de la Candelaria.			
		Oficio 10100-9872 del 12-05-2016	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora Diana Marient Daza Quintero, Alcalde Local de Ciudad Bolívar.			
		Resolución 1684 del 5-06-2015	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Nicolas Corso Salamanca, Gerente General de Empresa Metrovivienda.			
		Oficios 010130286 del 21-07-1997 y 0101 del 1-08-1997	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Jose Alfredo Araujo Torres, Alcalde Local de Santa Fe.			
		SN del 7-11-1995	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional del señor Lombardo Rodríguez López.			
		Resolución 0600 del 31-03-2014	El Contralor Distrital de Bogotá D.C., solicita la suspensión provisional de la señora María Gilma Gómez Sánchez, Directora de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.			
51	Contraloría General de Cundinamarca, respuesta oficio C17109800029 del 02-05-2017	NO	Certifica no haber solicitado suspensión funcionarios.	0	0	0
52	Contraloría General de la República, respuesta oficio	Resolución 044 del 15-03-2000	El Contralor General de la República, solicita la suspensión provisional del señor Jaime Gomez Mattos, Liquidador Electrificador del Cesar.	3	3	6
		Resolución 0033 del 24-11-2010	La Contraloría General de la República, solicita la suspensión provisional del señor Omar Ricardo Diaz Granados Velasquez, Gobernador del Magdalena.			
		Resolución 0056 del 16-09-2011	La Contraloría General de la República, solicita la suspensión provisional del señor Mario Aristizabal Muñoz, Gobernador de Caldas.			
		Oficio 80110 del 25-06-2012	La Contraloría General de la República, solicita la suspensión provisional de los señores Diogenes Villa Delgado y Jose Julián Mahecha Gutierrez, funcionarios de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.			
		Resolución 0057 del 30-10-2012	La Contraloría General de la República, solicita la suspensión provisional del señor Campo Elias Teran Dix, Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena.			
<b>TOTALES</b>				<b>63</b>	<b>18</b>	<b>81</b>

Se observa que la suspensión de servidores públicos elegidos por voto popular ha sido aplicada según informa la mayoría de las Contralorías Generales de Colombia en 18 oportunidades y afecta la voluntad del pueblo (soberano, constituyente primario) en municipios y departamentos, sin más justificación del operador jurídico que el principio de verdad sabida y buena fe guardada,

que lo releva de cualquier argumentación de carácter jurídica y probatoria, propias de los tribunales de inquisición de la edad media, al observar los actos administrativos de trámite e incluso oficios, allegados por los entes de control fiscal en Colombia.

La Contralorías Generales en Colombia también ha suspendido a servidores públicos de libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, provisionalidad, etc., según lo informado oficialmente en sesenta y tres (63) ocasiones, que sumada a las 18 suspensiones provisionales de los electos por voto popular comunicadas por los órganos de control fiscal contabiliza 81 gestores fiscales a quienes ha afectado la medida.

## **4. Conclusiones y recomendaciones**

### **4.1. Conclusiones**

El Estado social y democrático de derecho que apareja, entre otros, los postulados de legitimidad, materialidad de las normas jurídicas en el plano social, derechos fundamentales o colectivos de tipo político y equilibrio de poderes públicos del Estado, es una premisa del constitucionalismo moderno que pretende a través de los diferentes estudios diseñar instituciones, procedimientos y acciones político – jurídicas, enfocadas a mantener en cabeza de los órganos estatales funciones públicas que permitan los contrapesos en las decisiones de las autoridades, acordes a la finalidad de su naturaleza, diseñada por el constituyente primario en la parte dogmática y orgánica de nuestra constitución política.

El Estado social y democrático de Derecho, representado en sus instituciones y entidades, materializa la función pública que el constituyente primario (ciudadano), empodera a través de sus representantes constituyentes, quienes dan cuerpo y forma al más importante de todos los documentos jurídicos que lo reglamenta, como es la Constitución Política de Colombia, instrumento que conjuga una parte dogmática: principios - valores con sus reglas orgánicas y estructura propiamente dicha.

Es claro que uno de los valores más importante es la PAZ, noción abstracta, pero real objetivo de todo conglomerado organizado que conlleva a la viabilidad, desarrollo y consolidación, reflejado en un ente jurídico fuerte que garantiza el cubrimiento de los déficit sociales con políticas

publicas focalizadas y priorizadas, aunque el ideal nos lleve a pensar en un horizonte más amplio de consolidación de derechos humanos de primera, segunda, tercera e incluso cuarta generación conocidos como ambientales.

Sin lugar a equívocos, la entidad estatal llamada a materializar este sueño de convivencia pacífica desde sus funciones constitucionales de control fiscal, es la Contraloría General de la República – CGR y sus similares en las regiones de Colombia, las Contralorías Territoriales, pues es la lupa que se cierne sobre la asignación y ejecución de los recursos públicos como observador y tercero imparcial de los procesos que conlleva su gasto y finalidades sociales, el cual es producto de las regulaciones regladas constitucional y legalmente, fruto de los procesos políticos.

En pocas palabras, el Control Fiscal Publico, en cabeza de la Contraloría General de la República y sus pares en los entes territoriales, es el medio e instrumento que el constituyente primario ha diseñado para combatir hechos de corrupción, que conlleve a evitar y recuperar la pérdida de bienes del Estado, pese a sus innumerables obstáculos propiciados por el devenir histórico de un régimen político considerablemente corrupto.

Uno de estos procesos políticos actuales y quizás el más importante en la historia de nuestro país, es el dialogo de paz entre las fuerzas insurgentes y el Estado colombiano que comporta acuerdos donde el ingrediente económico materializado en inversión de recursos públicos para desmovilización, programas y proyectos dirigidos a las comunidades más afectadas, deberá contar con unas Contralorías Generales, cuyos procesos misionales se centren en acciones

eficientes, eficaces, oportunas, económicas y transparentes, con el objetivo de realizar el mayor esfuerzo en el cubrimiento, los seguimientos y control de los recursos públicos, para la satisfacción de las necesidades básicas o prioritarias de la sociedad, permitiendo combatir los hechos de corrupción, la desigualdad generadora de violencia y la desconfianza de la sociedad en la institucionalidad estatal.

Es así que, el control fiscal y las Contralorías Generales que lo realizan deben enfocar sus esfuerzos a fortalecerse institucionalmente y legitimarse ante la sociedad a través de procedimientos garantistas, en donde la premisa fundamental, sea el debido proceso y su principal variable el derecho de defensa, permitiendo en las restricciones de los derecho políticos y civiles como las solicitudes de suspensión de funcionarios públicos de elección popular (decisión soberana del pueblo), actividades desmarcadas del subjetivismo, el interés político y particular o gremial, que estén plenamente controvertidas bajo parámetros del derecho de defensa, verbi gracia, que actúa como investigador y operador jurídico en las acciones que adelanta, producto de la vigilancia fiscal que ejerce.

La Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-416 del 2016 M.P.: Jorge Ivan Palacio Palacio, última decisión sobre la suspensión de servidores públicos por los Contralores Generales, amparados en el principio de verdad sabida y buena fe guardada, define un precedente horizontal y vertical, que ordena a las autoridades judiciales que conocieron la demanda de nulidad y restableciendo del Derecho de un servidor de carrera administrativa, suspendido por la CGR en estas condiciones, que había acudido a la jurisdicción contenciosa con la finalidad de reparación

del daño económico causado por la decisión del ente administrativo, el cual el Juez de último de instancia, concluyó con una decisión inhibitoria.

Este pronunciamiento del alto Tribunal Constitucional, amparado en la aplicación directa de la constitución política, y en particular, del derecho fundamental y garantía del debido proceso, define que no pueden haber decisiones inhibitorias por parte de ninguna autoridad judicial que tenga jurisdicción y competencia, pero lo más importante, en su órbita dicta señala de manera detallada todo lo concerniente en cuanto a las condiciones de procedencia de la suspensión de servidores públicos en aplicación del numeral 8 del artículo 268 de la CP, en especial, el alcance de los principios de verdad sabida y buena fe guardada, que deben aplicar los titulares de la vigilancia fiscal en Colombia.

La Sentencia T-416 del 2016 de la entidad judicial en Colombia guardiana de la Constitución Política, marca un hito en la aplicación de la figura de suspensión provisional de servidores públicos por parte de los Contralores Generales, pues si bien, avala la potestad o poder conferido a estas autoridades administrativas, señala un límite en el sentido que no puede ser una decisión caprichosa, arbitraria o meramente subjetiva, al desarrollar mínimos que en la práctica no se han concretado.

En conclusión, lo expuesto confirma que si bien formalmente la Constitución Política de nuestro país, permite la suspensión de servidores públicos, incluso, de elección popular, se hace necesario blindar la potestad de los Contralores Generales desde la “norma de normas jurídicas”, en el entendido que se respete el debido proceso, derecho de defensa y garantías fundamentales



políticas de quienes han sido legitimados por el Constituyente Primario, para desarrollar un plan de gobierno y proyecto de necesidades públicas, basadas en las realidades inmediatas de la sociedad.

## 4.2. Recomendaciones

Proyectar, promover y proponer con la finalidad que se incentive en quienes tienen iniciativa legislativa, un proceso político que permita al Congreso de la República de Colombia tramitar un proyecto de acto legislativo con el ánimo de modificar el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Nacional en el sentido de: suprimir “*verdad sabida y buena fe guardada*” por “mediante un procedimiento judicial expedito que garantice los principios, valores constitucionales y el debido proceso, entre otros, el derecho de defensa, de tal manera que se condense en estos términos:

“Constitución Política artículo 268:

...

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, en investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. Las Contralorías Generales, bajo su responsabilidad, podrá ordenar, solicitud de suspensión de servidores públicos, incluso de elección popular, mediante un procedimiento judicial que se desarrollará en un término perentorio de 10 días hábiles, ante la autoridad definida por el Legislador, que garantice el debido proceso y el derecho de defensa, hasta tanto, culminan las investigaciones formales; decisión ... que será de única instancia, sin recursos y de obligatorio cumplimiento por parte del nominador, si se define apartar del cargo al servidor público del Estado”

## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Cita a Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht. (1994). *El Concepto de los Derechos Sociales Fundamentales*. Munchen.
- Arango, R. ( 2004). *Derecho Constitucionalismo y Democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Baigorri, Ortega, Pichel & Trapiello. (2001). *Los derechos humanos*. Madrid: Laberinto.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México.
- Bobbio, N. (1997). *Estado Gobierno y Sociedad Por una teoría de la política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Calzada, P. (1990). *El Poder Constituyente. Derecho Constitucional* . Mexico: Harla.
- Cámara de los Comunes del Reino Unido. (1980, 1981).
- Castañeda, G. (2012). Carta de presentación del entonces candidato a Contralor de Manizales, remitida a los Honorables Magistrados y Concejales de la ciudad. Manizales.
- Clavijo, Morera & Prieto. (2010). *Equilibrio de poderes y reelección. ICP*.
- CP, Niño. (1989 y 2000a). *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires: Astrea.
- CP, Niño. (1989 y 2000b). *La Validez del derecho*. Buenos Aires: Astrea.
- Cruz Parcerro, J. A. (2007). *El lenguaje de los derechos*. Madrid: Trotta.
- Cunningham, F. (2002). London: Routledge.
- De Benoist, A. (. (2010). *Democracia Representativa y Democracia participativa*.
- democracy, T. o. (2002). *Theories of democracy A critical introduction*. London: Routledge.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2008). *Sobre la Organización General del Estado*. Bogotá.
- Duran, V. ( 1991). *¿De qué ética hablamos? En Colombia una casa para todos, debate ético*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.
- Dworkin, R. A. (1984). *Los derechos en serio*. Barcelona.

- Escobar, M. (2012a). *Modelo Hermenéutico del Debido Proceso en Colombia*.
- Escobar, M. (2012b). *Modelo Hermenéutico del Debido Proceso en Colombia*.
- Esparza, I. (1995). "El Principio del Proceso Debido". Barcelona: José Maria Bosch.
- Fernández Miranda, C.C & Fernández-Miranda,. (2003). Sistema electoral, partidos políticos y parlamento. Madrid: Colex.
- Fix Zamundio, H. (1998). San José , Costa Rica: Liber Amicorum, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Galves, R. (2007). Eficacia del Control Fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones . Bogotá : Editorial Universidad del Rosario- Facultad de Jurisprudencia.Garcia. (2005).
- García Villegas, Mauricio, en Cárdenas Rivera op.cit., 218. (s.f.). *Democracia y Estado Social de Derecho*". En *CARDENAS RIVERA*.
- Gustavo Zagrebelsky & Miguel Carbonell. (2006). La Constitución y sus norma T. En *Teoría de la Constitución* (págs. ob. cit., p. 79). México, D. F.: Porrúa-UNAM.
- Henao, M. J. ( 2011). Sentencia C-574. *Corte Constitucional*.
- Lamprea, P. B. (1991). *Principios Fundamentales en la Constitución de 1991*. Jurídica Radar.
- Liévano, I. (1996). *Los grandes conflictos socio-económicos de nuestra historia*. Bogotá .
- Mackenzie. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Maurice, H. (1925). *Principios de Derecho Constitucional*. Madrid: Reus.
- Molina, G. (2004). *La formación del Estado en Colombia y otros textos políticos* (1a ed. ed.). (B. d. Ideas, Ed.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina Jurídica de la CGR en Concepto 80112 – EE18118 . (2009).
- Ossa E, Carlos, Contraloría General de la República. (26 de 11 de 2000). *¿Cómo nos miden?*".  
Obtenido de  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047116.pdf>
- Pèrez, A. (1997a). Los Principios del Derecho ¿Un Mito Jurídico? *Revista de estudios Políticos*.

- Pèrez, A. (1997b). Los Principios Generales del Derecho.¿Un Mito Jurídico? *Revista de Estudios Políticos* .
- Periódico Nuevo Siglo. (26 de 05 de 2014).
- Prieto, E. (2014). El Control Fiscal y el equilibrio de poderes. El Mundo.com.
- Procuraduría General de la Nación, Fallo Disciplinario 2012-447489, Disciplinado: Gustavo Francisco Petro Urrego. (2013).
- Rebolledo, Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo. (2008). El poder nominador del presidente y equilibrio institucional. pág. 1.
- Revelo, G. y. (2008).
- Rincón, E. (2003a). Gobierno electrónico y el control del gasto público a través de nuevas tecnologías: una aproximación crítica y preliminar al e-control. Windows 95 o posterior.
- Rincòn, E. (2003b). Gobierno electrónico y el control del gasto público a través de nuevas tecnologías: una aproximación crítica y preliminar al e-control. Windows 95 o posterior.
- Rivas. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política IEP – UNAB*, 9.
- RUA. (2013). *Revista Ius et Praxis, Año 19, N° 2, 2013, p. 85 – 122 ISSN 0717 – 2877*.
- Sáchica, L. (1972). *Constitucionalismo colombiano* (3a ed. ed.). Bogotá: Temis. Sáchica, Luis. (1997).
- Sadsay, D. ( 2007). *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino. Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina 14/15*. Buenos Aires.
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. [M.P.Augusto Hernández Becerra]. (16 de 04 de 2012).
- Salazar, P. (2006). La democracia constitucional. Una radiografía teórica. México: Fondo.
- Schmitt. (2011). *Teoría de la Constitución 1928*.
- Sierra, H. (2008). *La administración de justicia en el Estado social de derecho privatizado. Revisa Jurídica, vol. 5, N° 1*. Manizalez: Universidad de Caldas.
- Sieyes, V. y. (1789-1994). *Qué es el Tercer estado. [Traducido al español ¿Qué es el Tercer estado?]*. Madrid: Alianza.

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). Organización del Estado Colombiano. Bogota. Obtenido de . Recuperado de [http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion\\_del\\_estado\\_colombiano](http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion_del_estado_colombiano)

Transparencia por Colombia. (2000).

Universidad Autónoma. (2003).

Valadés. (1998).

Valadés, D. (1998). *El Control del Poder* (1a. Ed. ed.). México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

W radio. (2015).

Younes, D. (1995). Nuevo Régimen del Control Fiscal. Medellín: Jurídica Dike.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=995>. (s.f.). Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=995>

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf). (s.f.). Obtenido de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf)

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf). (s.f.). Obtenido de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_9.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_9.pdf)

[http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio\\_de\\_poderes\\_y\\_reeleccion.pdf](http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf). (2010). [http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio\\_de\\_poderes\\_y\\_reeleccion.pdf](http://icpold.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf).

[http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132](http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132). (s.f.). Obtenido de

[http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132](http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132)

<http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1>. (s.f.). Obtenido de <http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6936/VargasMalaverAdrianaRaquel2012.pdf?sequence=1>

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11149/1/CruzBallenJuanDavid2013.pdf>. (s.f.).

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11149/1/CruzBallenJuanDavid2013.pdf>. Obtenido de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11149/1/CruzBallenJuanDavid2013.pdf>

[http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path\[\]=748&path\[\]=720](http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path[]=748&path[]=720). (s.f.).

[http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path\[\]=748&path\[\]=720](http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path[]=748&path[]=720).

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047116.pdf>. (s.f.).

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047116.pdf>. (s.f.).

[http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion\\_del\\_estado\\_colombiano](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion_del_estado_colombiano). (2015).

<http://www.bdigital.unal.edu.co/46792/1/80058067.2014.pdf>. (s.f.).

<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber2.pdf>. (s.f.). Recuperado el 02 de 09 de 2017a, de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber2.pdf>

[http://www.dd-la.ch/download/Sabsay\\_Daniel.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf). (s.f.).

[http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el\\_control\\_fiscal\\_y\\_el\\_equilibrio\\_de\\_poderes.php#.VTkMZyEn\\_Gc](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el_control_fiscal_y_el_equilibrio_de_poderes.php#.VTkMZyEn_Gc). (s.f.). Obtenido de [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el\\_control\\_fiscal\\_y\\_el\\_equilibrio\\_de\\_poderes.php#.VTkMZyEn\\_Gc](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el_control_fiscal_y_el_equilibrio_de_poderes.php#.VTkMZyEn_Gc)

<http://www.mercaba.org>. (s.f.). <http://www.mercaba.org>. (F. Segado, Editor, & B. C. Digital, Productor) Recuperado el 21 de 08 de 2017, de <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/legitimidad.htm>: <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/legitimidad.htm>

<http://www.redalyc.org/pdf/1002/100241608003.pdf>. (s.f.).

<http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222922005.pdf>. (s.f.). Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222922005.pdf>

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci_arttext). (s.f.). Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci_arttext)

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci_arttext). (s.f.). Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200003&script=sci_arttext)

<http://www.wradio.com.co/noticias/economia/contraloria-insiste-en-un-cambio-en-modelo-actual-de-control-fiscal/20150504/nota/2745846.aspx>. (s.f.). Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/economia/contraloria-insiste-en-un-cambio-en-modelo-actual-de-control-fiscal/20150504/nota/2745846.aspx>

<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392>. (s.f.).

[file:///C:/Users/VALE/Downloads/14147-45949-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/VALE/Downloads/14147-45949-1-PB%20(1).pdf). (s.f.). Obtenido de [file:///C:/Users/VALE/Downloads/14147-45949-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/VALE/Downloads/14147-45949-1-PB%20(1).pdf)

<file:///C:/Users/VALE/Downloads/Dialnet-PrincipiosGeneralesDelDerecho-27480.pdf>. (s.f.).

## **ACTOS LEGISLATIVOS, LEYES Y DECRETOS**

Acto Legislativo 01 de 1945. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>

Acto Legislativo 01 de 1968. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>

Constitución Política de Colombia. 1991. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125>

Decreto – Ley 267 de 2000. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9599>

Decreto – Ley 268 de 2000. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0268\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0268_2000.html)

Decreto – Ley 911 de 1932. <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974>



Ley 119 de 1931. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1646081>

Ley 1474 del 2011. Estatuto Anticorrupción.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)

Ley 42 de 1993. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=289>

Ley 610 de 2000. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725>

Ley 99 de 1931. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635370>

Ley Orgánica 42 de 1923. <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>

## **JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 5-2014 Gustavo Francisco Petro Urrego, medida cautelar No. 374-13. (18 de 03 de 2014).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto. [C.P. Javier Henao Hidrón]. (15 de 06 de 1992). El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 452 del 15 de julio de 1992. C.P. Javier Henao Hidrón, conceptuó.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia No. 11001-03-26-000-2013-00048-00 (46779). MP: Enrique Gil Botero. (12 de 02 de 2014).

Consejo de Estado, Sentencia 1618. [M.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez]. (2007).

Consejo de Estado. Sesión Tercera. [MP: Enrique Gil Botero]. (2014).

Consejo de Estado. Sesión Tercera. [MP: Enrique Gil Botero]. (2014).

Contraloría General de la República. (1991). *Hacia la Nueva Contraloría General de la República", Revisión No. 1, Bogotá, 1991.*

Contraloría General de la República. Resolución Ordinaria No. 0056. (2011).

Corte Constitucional, Sentencia C-557. [MP. Alfredo Vargas Silva] reiterada por la Sentencia C-541 de 2011 [M.P. Fabio Morón Díaz]. (2009).

Corte Constitucional C-382. [MP: Rodrigo Escobar Gil] . (2008).

Corte Constitucional. Sentencia C-603. [MP. Jose Gregorio Hernandez Galindo]. (2003).

Corte Constitucional C-167. [MP: Fabio Morón Díaz]. (1995).

Corte Constitucional C-619. [M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil]. (2002).

Corte Constitucional Sentencia C- 603. [MP: Jose Gregorio Hernandez Galindo]. (2000).

Corte Constitucional T-297. [MP: Jaime Córdoba Triviño]. (2006).

Corte Constitucional C-089. [MP: Eduardo Cifuentes Muñoz]. (1994).

Corte Constitucional C-089. [MP: Eduardo Cifuentes Muñoz]. (1994).

Corte Constitucional C-103. [MP: María Victoria Calle Correa]. (2015).

Corte Constitucional C-103. [MP: María Victoria Calle Correa]. (2015).

Corte Constitucional C-141. [MP. Humberto Sierra Porto]. (2010).

Corte Constitucional C-141. [MP: Humberto Sierra Porto]. (2010).

Corte Constitucional C-141. [MP: Sierra Porto Humberto Antonio]. (2010).

Corte Constitucional C-180 . [MP. Hernando Herrera Vergara]. (1994).

Corte Constitucional C-382. [MP: Jorge Ivan Palacio Palacio]. (2016).

Corte Constitucional C-449 [MP. Alejandro Martínez Caballero]. (1992).

Corte Constitucional C-551. [MP Eduardo Montealegre Linnet]. (2003).

Corte Constitucional C-574. [MP. Juan Carlos Henao]. (2011).

Corte Constitucional C-967. [MP: Jorge Ivan Palacio Palacio]. (2012).

Corte Constitucional de Colombia SU – 431. [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez]. (2015).

Corte Constitucional de Colombia C-619. [MP: Jaime Cordoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil] . (2002).

Corte Constitucional de Colombia C-832. [MP: Alvaro Tafur Galvis] . (2002).

Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-720. [M. P. María Victoria Calle Correa]. (2014).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-167. [M.P. Dr. Fabio Morón Díaz]. (1995).

Corte Constitucional de Colombia C - 566. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]. (1995).

Corte Constitucional de Colombia C-167. [M.P. Dr. Fabio Morón Díaz]. (1995).

Corte Constitucional de Colombia C-557. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]. (2009).

Corte Constitucional de Colombia C-832. [MP: Rodrigo Escobar Gil]. (2001).

Corte Constitucional de Colombia SU – 712. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]. (2013).

Corte Constitucional Sentencia C- 179. [MP: Marco Gerardo Monroy Cabra]. (2002).

Corte Constitucional T-297. [MP: Jaime Córdoba Triviño]. ( 2006).

Corte Constitucional T-297. [MP: Jaime Córdoba Triviño]. (2006).

Corte Constitucional, Sentencia C-484. [MP. Alejandro Martínez Caballero]. (2000).

Corte Constitucional, Sentencia T-297. [MP. Jaime Córdoba Triviño]. (2006).

Corte Constitucional, Sentencia T-416 .[ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]. (2016).

Corte Constitucional. C-573. [MP: Jaime Córdoba Triviño]. (2003).

Corte Constitucional. Sentencia T-297. [MP. Jaime Córdoba Triviño]. (2006).

Cortés, P. (2012). *Equilibrio y Control del Poder Político en la Tradición Constitucional Colombiana*.