

ano 18 - n. 73 | julho/setembro - 2018
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i73
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoi

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajaville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil-PR)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cámen Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Clêmeron Merlin Clève (UFPR)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG-GO)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Odilon Borges Junior (UFES)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Eros Roberto Grau (USP)	Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP-PR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
José Carlos Abraão (UEL-PR)	Rogério Gesta Leal (UNISC-RS)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Weida Zancaner (PUC-SP)

Homenagem Especial

Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)
Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)
Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)
Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)
Paulo Henrique Blasi (*in memoriam*)
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Rolando Pantoja Bauzá (*in memoriam*)

Corrupción en Colombia: ¿cómo prevenirla?

Corruption in Colombia: how to prevent it?

Diana Carolina Valencia-Tello*

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Colombia)
dianac.valencia@urosario.edu.com

Recibido/Received: 26.09.2018 / September 26th, 2018

Aprovado/Approved: 22.10.2018 / October 22nd, 2018

Resumen: La corrupción es uno de los principales temas que preocupa a los colombianos, debido a los numerosos casos que día a día salen a la luz pública, y que evidencian el mal uso del poder y de los recursos públicos por parte de autoridades y ciudadanos en todos los niveles de gobierno. Durante el 2017, 200 funcionarios, entre fiscales, jueces, magistrados, policías y políticos han sido detenidos por corrupción. Ante esta situación, ¿qué podemos hacer para prevenir la corrupción sistémica en el Estado? Para analizar este interrogante, el presente artículo busca mostrar como la corrupción históricamente fue tolerada en razón a la existencia de una cultura patrimonialista y clientelista dentro de la función pública; para después estudiar la falta de interés de las elites colombianas sobre los controles a la administración en la Constitución de 1886. Posteriormente, será analizado el gran cambio que trajo la Constitución de 1991 en materia de controles a la administración pública, para luego explicar las dificultades que se han presentado en la práctica para cambiar las viejas prácticas.

Palabras clave: corrupción; controles; administración pública; control fiscal; control interno.

Abstract: Corruption is one of the main issues of concern to Colombians, due to the numerous cases that come to light every day, and evidence of the misuse of power and public resources by authorities and citizens in all the levels of government. During 2017, 200 officials, including prosecutors, judges, magistrates, police and politicians have been arrested for corruption. What can we do to prevent

Como citar este artículo/*How to cite this article:* VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. Corrupción en Colombia: ¿cómo prevenirla? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 11-34, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.1034.

* Profesora principal de Derecho Administrativo de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Bogotá, Colombia). Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Maestría, Doctorado y Post-Doctorado de la Universidad Federal del Paraná. Profesora visitante en Pontificia Universidad Católica del Paraná. Se ha desempeñado como subdirectora administrativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, coordinadora del Fondo de Paz-Presidencia de la República de Colombia y abogada del Departamento Administrativo de la Función Pública. *E-mail:* <dianac.valencia@urosario.edu.com>.

systemic corruption in the State? To analyze this question, this article seeks to show how corruption was historically tolerated due to the existence of patrimonial and clientelist culture within the State; then study the lack of interest of the Colombian elites over the controls to the administration in the Constitution of 1886. It will be analyzed as well the great change that the Constitution of 1991 brought in the matter of controls to the public administration and the difficulties that have arisen in practice to change the old practices.

Keywords: corruption; controls; public administration; fiscal control; internal control.

Sumario: **1** Introducción – **2** Sobre la tolerancia a la corrupción – **3** Centralización del poder y construcción de elites privilegiadas – **4** ¿Cómo fortalecer nuestras instituciones? Un análisis inicial – **5** Antecedentes sobre los controles institucionales en Colombia – **6** El control previo y perceptivo en la Constitución de 1886 – **7** Los controles sobre la administración pública en la Constitución de 1991, una historia de avances y retrocesos – Conclusiones – Referencias

1 Introducción

Diversos escándalos destapados en los últimos años en Colombia demuestran que la corrupción más que un fenómeno aislado es una constante en muchas instituciones y sectores de la sociedad. Casos como el de Odebrecht, Reficar, Saludcoop, Cafesalud, regalías, comedores escolares, cartel de la hemofilia, cartel de los pañales, Interbolsa, carrusel de la contratación, entre muchos otros, hacen que el tema de la corrupción sea la principal preocupación de los colombianos, según encuesta de Gallup, realizada en marzo de 2017.¹

Por ello, la corrupción se convirtió en uno de los ejes principales en la campaña por la Presidencia de Colombia en 2018. En el debate televisado por Telecaribe, el exgobernador Sergio Fajardo atacó frontalmente el tema exhortando a los ciudadanos a revisar la hoja de vida de los candidatos y sus respectivos apoyos. Luego, el exalcalde Gustavo Petro afirmó que: “(...) los partidos son organizaciones creadas para delinquir.” Ante lo cual, el exsenador Iván Duque respondió que ningún partido estaba libre de pecado, recordándole al candidato presidencial Petro, el caso del carrusel de la contratación, en el que estuvo envuelto su antiguo partido político, en la Alcaldía de Bogotá de Samuel Moreno Rojas.²

Evidentemente son tantos los casos de corrupción que todos los partidos y la gran mayoría de nuestros dirigentes políticos se han visto salpicados por algún episodio dentro de sus administraciones. Sin embargo, la corrupción no es

¹ EL TIEMPO. Corrupción es el principal problema del país en este momento: Gallup. *El Tiempo*, 02 de marzo de 2017, Sección Gobierno. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/corruptcion-es-el-principal-problema-de-colombia-segun-gallup-63194>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018.

² LAFM. Corrupción prende la campaña presidencial en Colombia. *LAFM*, 06 de abril de 2018, Sección Política. Disponible en: <<https://www.lafm.com.co/politica/corruptcion-prende-campana-presidencial-en-colombia>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018.

solo un problema de los partidos políticos. En el primer semestre del año 2017, la Revista Semana informó que más de 200 funcionarios, entre fiscales, jueces, magistrados, policías y políticos han sido detenidos por corrupción. Esto como resultado de operaciones conjuntas entre la Fiscalía y la Dijín que ha terminado con 14 organizaciones delincuenciales desarticuladas.³ En palabras de la Revista Semana:

Se trata de estructuras que van desde robos a las arcas municipales hasta carteles de abogados que con jueces y funcionarios del Inpec favorecen a delincuentes. También hay fiscales que engavetan procesos, secretarios de Seguridad que alertan a los delincuentes sobre operaciones en su contra, e integrantes del CTI y la Policía involucrados en bandas de microtráfico o robo de viviendas y automotores. Más de 50 policías y una veintena de investigadores del CTI han sido arrestados por conformar o ayudar a esos grupos.⁴

Esta publicación calcula que prácticamente cada día son vinculados a procesos penales tres funcionarios; debido a que el Grupo Investigativo Anticorrupción de la Fiscalía y la Dijín, no trabajan en casos aislados o individuales, sino que se concentran en investigar las estructuras del crimen organizado, así se captura desde la cabeza de la red hasta el más insignificante de los colaboradores.

Ante esta situación, ¿qué podemos hacer para prevenir la corrupción sistémica en el Estado?, ¿es suficiente con investigar a los responsables y enviarlos a todos a la cárcel? Cuando la corrupción ha permeado todas las esferas del gobierno y de la sociedad, ¿cómo podemos combatir este flagelo? Para analizar estos interrogantes, primero vamos a tratar uno de los principales flagelos presentes en la sociedad colombiana, la tolerancia a la corrupción; para después, estudiar el efecto que ha tenido la centralización del poder y la construcción de elites privilegiadas en sociedades desiguales. En la cuarta sección se realizará una propuesta inicial sobre como fortalecer nuestras instituciones, para luego estudiar ¿qué tipo de controles institucionales tenemos en Colombia? ¿Por qué no han funcionado? y finalmente ¿Qué podemos hacer para mejorarlos?.

³ REVISTA SEMANA. Funcionarios públicos: ¡corrupción desatada! *Revista Semana*. 29 de Julio de 2017, Sección Corrupción. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/200-funcionarios-publicos-capturados-por-corrupcion-en-2017/534026>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018

⁴ REVISTA SEMANA. Funcionarios públicos: ¡corrupción desatada! *Revista Semana*. 29 de Julio de 2017, Sección Corrupción. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/200-funcionarios-publicos-capturados-por-corrupcion-en-2017/534026>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018

2 Sobre la tolerancia a la corrupción

Para comenzar, es importante resaltar que el primer paso para cambiar situaciones indeseables es reconocer la existencia del problema, determinando responsabilidades y estableciendo nuevos criterios de valoración sobre estas situaciones indeseables, para finalmente generar cambios reales en las prácticas cotidianas.

En este sentido, investigar a todos los responsables por casos de corrupción y establecer penas adecuadas al daño infringido a la sociedad, representa un primer paso fundamental para combatir este fenómeno.⁵ Pero, evidentemente, la punición de este crimen no va a ser suficiente para transformar nuestras instituciones y, aún más importante, nuestra cultura de tolerancia frente al fenómeno de la corrupción.

Por ello, el reconocer que la corrupción es uno de los principales problemas de los colombianos es un avance relevante, en tanto que en periodos pasados, la corrupción no era vista como un flagelo que debíamos combatir decididamente. La tolerancia que hemos tenido sobre muchos actos de corrupción en la cotidianidad se explica estudiando la historia de América Latina y, en concreto, la historia de la administración pública, que se desarrolló dentro de una cultura patrimonialista y clientelista, que permitió la privatización de la esfera pública en manos de pequeños grupos que dominaban las normas y los procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un “poder impersonal”. Para comprender la fragilidad de la esfera pública en el continente, el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo-CLAD explica la importancia de analizar las tendencias patrimonialistas y privatistas que:

[...] por un lado determinaron el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y por el otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiere un escrutinio público sobre dichas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era la marca del Estado.⁶

⁵ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 151-172, maio/ago. 2018.

⁶ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018.

Así, en América Latina la costumbre frecuentemente permite la implementación de prácticas clientelistas y patrimonialistas que difícilmente pueden ser combatidas por las leyes del Estado, pues este tipo de prácticas son aceptadas, sin mayor asombro, por la sociedad. Por ello, es celebre la frase del presidente de Colombia Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) de “reducir la corrupción en sus justas proporciones”, pues en muchos sectores, se entendía qué para gobernar, la corrupción era un mal necesario y, en algunos casos, hasta deseable.⁷ Pero para comprender como hemos formado una cultura tolerante a la corrupción, vamos a destacar algunos datos históricos a continuación.

3 Centralización del poder y construcción de elites privilegiadas

Desde época de la Colonia, la corona española como monarquía absolutista, centralizó el poder y otorgó privilegios monopolísticos a selectas elites en los territorios conquistados, lo que impidió el autogobierno y la existencia de mercados competitivos. La creación de privilegios exclusivos construyó poco a poco sociedades estratificadas, en donde la posición social y los contactos personales son la principal herramienta para adquirir poder y riqueza material en los amplios territorios.

En el siglo XIX, los movimientos de independencia en los diferentes países de América Latina no generaron un cambio significativo en la forma como se construía el orden social, económico y político; tan solo representó una restructuración que no consiguió establecer instituciones republicanas solidas, ni tampoco una ciudadanía activa e incluyente. Al respecto North afirma:

Sin la herencia del auto-gobierno colonial y derechos de propiedad bien especificados, la independencia se desintegro en una violenta lucha entre grupos rivales por el control de la comunidad política y la economía. El resultado fue la captura de la comunidad política y su utilización como vehículo de intercambio personal en todos los mercados. En la mayor parte de Hispanoamérica, la victoria de uno de los grupos sobre sus rivales solo se logró al cabo de medio siglo de conflictos. El establecimiento del orden se convirtió en una meta por sí misma, la cual trajo consigo la creación y perpetuación de regímenes autoritarios: el fenómeno del ‘caudillismo’ llegó a ser dominante.⁸

⁷ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; ESPINOSA RESTREPO, José Rafael. *El derecho al Estado*. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2013. p. 32-33.

⁸ NORTH, Douglass C. *Para entender el proceso de cambio económico*. Traducción de Horacio Pons. Bogotá: Norma, 2007. p. 163-164.

El caudillismo, como fenómeno político que permite la llegada al poder de líderes carismáticos mediante mecanismos informales y en algunos casos ilegales, representa la inexistencia de consensos políticos, desde el inicio de nuestras repúblicas sobre los valores y las instituciones que deberían cuidar los intereses de todos. La lucha por el poder a cualquier costo, para repartirse entre los pocos ganadores los recursos, cargos y en general, el poder del Estado, ha sido la fuente de una cultura clientelista y patrimonialista, que hasta la fecha continua vigente.

En consecuencia, la burocracia en América Latina nunca cumplió con las características mínimas descritas por Max Weber para el Estado moderno (tales como objetividad, previsibilidad y apego a la ley),⁹ pues en la práctica, la ley era burlada por las prácticas clientelistas comandadas por quienes ostentaban el poder. Los controles sobre las actuaciones de los funcionarios públicos eran poco efectivos y poco transparentes, pues nuestras administraciones públicas no han estado acostumbradas a rendir cuentas o dar explicaciones bien fundamentadas sobre las decisiones que afectan a la comunidad.

Al mismo tiempo, la escasa formación ciudadana y los pocos mecanismos de participación que teníamos en el continente, no ayudaron al buen cuidado que requiere la esfera pública. En el caso colombiano, la situación se agrava con la centralización del poder que dominó desde la Constitución de 1886 hasta la Constitución de 1991, como se verá más adelante.

La poca efectividad de los controles en América Latina contrasta fuertemente con la preocupación que desde el inicio manifestaron ciudadanos en Estados Unidos, frente a la instauración de un gobierno federal con poderes centralizados. Al respecto, James Madison en El Federalista N° 51 (1788) manifestaba:

El interés del hombre debe estar relacionado con los derechos constitucionales del lugar. Puede ser una reflexión sobre la naturaleza humana, que tales dispositivos deberían ser necesarios para controlar los abusos del gobierno. Pero, ¿qué es el gobierno en sí mismo, sino la mayor de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles fueran a gobernar a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno. *Al enmarcar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad radica en esto: primero debes permitir que el gobierno controle a los gobernados; y en el siguiente lugar obligarlo a controlarse a sí mismo.* La dependencia de las personas es, sin

⁹ WEBER, Max. *Sociología del Poder*. Los tipos de dominación. Edición y Traducción de Joaquín Abellán. Madrid: Alianza Editorial. 2012. p. 77-82

duda, el principal control del gobierno; pero la experiencia le ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares. (cursiva nuestra)¹⁰

Así, en las discusiones previas a la ratificación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787, Madison evidencia que en la práctica, la Constitución debe reflexionar sobre la naturaleza humana y, por tanto, se deben definir efectivos controles externos e internos para gobernantes y gobernados, buscando evitar todo abuso de poder. De esta forma, las instituciones republicanas evitan fenómenos como el caudillismo, pues el poder nunca está concentrado en un solo líder. El poder es repartido estratégicamente en varias estructuras del Estado, mediante el sistema de pesos y contrapesos, con la finalidad de permitir el control del poder por otro poder.

Las instituciones al establecer las reglas de juego entre los miembros de una comunidad deben ayudar a reducir las incertidumbres sobre la conducta de los demás miembros, de forma tal que la lucha por el poder debe conducirse dentro de unos límites bien definidos que no solo ayudan a legitimar el uso de ese poder dentro de una comunidad política, sino que además debe ayudar a evitar las prácticas ilegítimas tales como la violencia, la manipulación, la corrupción, entre otras.

En este sentido, la Constitución Norteamericana representa el primer documento jurídico que explícitamente divide el poder como mecanismo de garantía sobre las libertades de los ciudadanos y de los propios gobernantes. Adicionalmente, los activos debates suscitados sobre la ratificación de la Constitución, ayudaron a construir valores y creencias compartidas sobre la esfera pública, lo que evidentemente impactó en la consolidación de límites bien definidos sobre todos los gobernantes.

Por ello, aquí debemos resaltar el contraste entre la historia constitucional de América Latina y la de Estados Unidos en particular, pues evidentemente en nuestros países la excesiva centralización del poder creó instituciones fácilmente moldeables a los intereses de las reducidas elites que llegaban al poder, sin que existiera mayor preocupación sobre las garantías y la transparencia que debe tener el uso del poder en el Estado. En consecuencia, desde el inicio de nuestras Repúblicas, es común encontrar prácticas ilegítimas dentro del Estado las cuales son culturalmente aceptadas, sin que existan causas constitucionales y legales apropiados para resolver este tipo de situaciones.

¹⁰ HAMILTON; JAY; MADISON. *The Federalist*. A Commentary on the Constitution of the United States. Philadelphia: J.B. Lippincott & Co. 1864. Disponible en: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Lieber_Collection/pdf/Federalist.pdf>. Fecha de Consulta: 11 jun. 2018.

4 ¿Cómo fortalecer nuestras instituciones? Un análisis inicial

Jon Elster en su libro *Ulises y las Sirenas*,¹¹ utiliza una de las historias narradas en La Odisea para explicar la importancia del respeto por los compromisos previos. En esta historia, Ulises y su tripulación deben pasar por la isla de las sirenas, ante lo cual Circe advierte que cualquier persona que escuche su canción se siente irresistiblemente atraído a ellas y muere. Ante esta situación, Ulises ordena a sus marineros taponar sus orejas con cera y luego pide que lo aten con fuertes lazos, de pie, en la parte inferior del mástil para impedir cualquier movimiento. Agrega, que en caso de que les pida o mande que lo suelten, los marineros deben atarlo todavía más fuerte.

Con esta metáfora, Elster advierte sobre la importancia de una Constitución que impone límites al poder para garantizar la libertad, comprometiéndose con una “política deseable” de respeto y garantía de los derechos fundamentales, las instituciones y la democracia; pues solo mediante la imposición de reglas básicas que no se puedan trasgredir a voluntad, se puede garantizar la libertad de todos los asociados y al final el bienestar común. Este compromiso de respeto a la Constitución y en general a las normas previamente establecidas es la base del autogobierno, el autocontrol y la autorregulación que debe observar tanto gobernantes como gobernados en la esfera pública.

Como bien lo afirma Madison en el *Federalista*, “si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario”; y por ello, fortalecer las instituciones y los controles sobre las instituciones, para que las reglas establecidas sean respetadas, es una tarea fundamental, que en los países de América Latina todavía está pendiente.¹²

Conocer nuestra historia nos debe ayudar a comprender que la corrupción, entendida como prácticas indebidas en el uso del poder, hace parte de nuestra historia cultural, pues muchas de estas prácticas no solo han sido toleradas dentro de las sociedades, sino que su intrínseca aceptación entre los miembros

¹¹ ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas*. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad. Traducción Juan Jose Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica. Cuarta Reimpresión. 2014.

¹² Sobre el control de la corrupción en países de América Latina, ver: BUTELER, Alfonso. Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 239-261, set./dez. 2017; GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015; BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015. En el ámbito europeo, véase: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La Directiva Europea de Contratación Pública y la lucha contra la corrupción. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 24-56, jan./abr. 2017.

de la comunidad ha permitido su difusión a lo largo de las generaciones. En este sentido, los verdaderos cambios no vienen solo de los cambios normativos, sino sobretudo de los cambios culturales que toman más tiempo y que requieren de mayor voluntad política para su continuidad.

Por ello, como se afirmó antes, reconocer que la corrupción es uno de los principales problemas de los colombianos es un avance relevante, pues evidencia un cambio en la cultura de la tolerancia a la corrupción que había sido imperante en el pasado. Para que este cambio fuera posible, el acceso a la información pública ha sido fundamental,¹³ pues sin la ayuda de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías disponibles en el siglo XXI, probablemente los colombianos no seríamos conscientes de la gran dimensión que el problema tiene en la actualidad.

Frente al complejo fenómeno de corrupción que estamos viviendo, debemos ser conscientes que la posibilidad de corrupción siempre estará presente en nuestras sociedades y, por lo tanto, el gran desafío es imaginar e instaurar mecanismos institucionales, que permitan prevenir la corrupción, dentro de los diversos equipos de trabajo, mediante el control efectivo, tanto de los partidos políticos, como de los grupos burocráticos y sociales que puedan tener injerencia en la comunidad política. Al mismo tiempo, se debe tener presente que el exceso de control sobre las actividades institucionales también trae problemas,¹⁴ al hacer poco efectiva la administración pública y, al asfixiar la democracia, en razón a procesos interminables que no logran su cometido. En este orden de ideas, ¿qué tipo de controles institucionales tenemos en Colombia? ¿Por qué no han funcionado? ¿Qué podemos hacer para mejorarlos?

5 Antecedentes sobre los controles institucionales en Colombia

Aunque Simón Bolívar en discurso pronunciado el 2 de enero de 1814 afirmó que: “La Hacienda Nacional no es de quien os gobierna.” Y que: “Todos los

¹³ En ese sentido, sobre la importancia del derecho de acceso a la información pública en los países de América Latina, véase: BELLOCHIO, Lucía. Access to public information in Argentina with particular reference to personal and institutional data protection. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 39-51, jul./set. 2016; PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016; SCHIAVI, Pablo. Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 137-168, maio/ago. 2015; VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016.

¹⁴ GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

depositarios de vuestros intereses deben demostraros el uso que han hecho de ellos”;¹⁵ es importante resaltar que las primeras leyes de la República se limitaron a determinar las reglas para llevar los libros de contabilidad y su justificación, sin establecer una estructura fuerte y competente para institucionalizar la rendición de cuentas del Estado.¹⁶ Según investigación del Profesor Miguel Malagón, a lo largo del primer siglo existen por lo menos once reformas considerables sobre la entidad encargada de la rendición de cuentas en el Estado,¹⁷ lo que evidencia la falta de acuerdo para la institucionalización del control sobre la administración en el Estado colombiano.

Históricamente, Colombia ha sido un país caracterizado por la centralización del poder en la nación, en cabeza del presidente de la República. La Constitución de 1886 estableció una estructura institucional que otorgaba amplios poderes al presidente, pues este no sólo tenía un papel protagónico en la disposición de los recursos del Estado,¹⁸ sino que adicionalmente, tenía la potestad de nombrar autónomamente a los gobernadores en los departamentos e influía significativamente en la nominación de los alcaldes en los municipios.¹⁹ El presidente también nombraba a ministros del despacho, agentes diplomáticos, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, funcionarios del Ministerio Público, dos consejeros de Estado y los magistrados de los tribunales superiores. Adicionalmente, tenía amplias potestades para declarar el estado de sitio, y entre las disposiciones transitorias se encontraba la de prevenir y reprimir los abusos de la prensa.²⁰

En este orden de ideas, la Constitución de 1886 poco se preocupó por los controles que debían imponerse a quienes detentaban el poder en el Estado y, por el contrario, concentró el poder en la figura del presidente, de forma similar a épocas coloniales, cuando la concentración del poder estaba en la figura de la corona española. Este tipo de estructuras institucionales fueron un obstáculo importante para la construcción del autogobierno en los territorios y obligatoriamente generaron luchas por el poder a cualquier costo, pues quien llegaba a la presidencia, tenía el control prácticamente de todo el Estado.

¹⁵ BOLIVAR, Simón. *Discurso pronunciado en la Asamblea celebrada en Caracas em el convento de religiosos franciscanos*. Caracas, 1814. Disponible en: <<http://www.fundacionjoseguillemocarrillo.com/sitio/sbdis libertador.html>>. Fecha de Consulta: 11 jun. 2018.

¹⁶ VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. *Disertación de Maestría: El control sobre la administración pública en Brasil y Colombia*. Universidad Federal del Paraná. Curitiba. 2011. p. 127.

¹⁷ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Ed. da Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 239-245.

¹⁸ CARDENAS, Mauricio; MEJIA, Carolina; OLIVERA Mauricio. *La economía política del proceso presupuestal: el caso de Colombia*. Bogotá: BID-Fedesarrollo, 2007. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1161524>>. Fecha de Consulta: 17 sep. 2012.

¹⁹ VALENCIA-TELLO, Diana Carolina; KARAM DE CHUEIRI, Vera. *Antecedentes de la Descentralización territorial en Colombia*. *Dikaion*, v. 23, n. 1, p. 171-194, 2014.

²⁰ HENAO HIDRON, Javier. *El poder municipal*. 16 ed., Medellín: Biblioteca Jurídica, 2013. p. 65.

Solo hasta 1923 se creó la Contraloría como un departamento de contabilidad del Estado, encargada tanto del control preventivo como de las funciones de revisión y aprobación de las cuentas. La creación de la Contraloría fue una de las recomendaciones dadas por la misión Kemmerer, que fue contratada por el gobierno colombiano para asesorar la reorganización de los servicios, rentas e impuestos nacionales. Así, la institucionalización del órgano de control dentro de la estructura del Estado colombiano fue posible gracias a las recomendaciones de expertos norteamericanos, lo que demuestra la falta de interés y de consenso entre los gobernantes sobre los controles al poder centralizado del presidente.²¹

En aquel entonces, existieron varios cuestionamientos constitucionales sobre la viabilidad de la recomendación, debido a que la Constitución de 1886 no contemplaba la función específica del control y tampoco la existencia de órganos autónomos ubicados por fuera de las tradicionales ramas del poder público. Por ello, era difícil explicar la posición de la Contraloría dentro de la estructura estatal. Tampoco existía claridad sobre la naturaleza de sus actuaciones, ni el grado de independencia frente al presidente, el congreso y los jueces.²²

En este contexto, fue muy importante la Sentencia del 9 de agosto de 1924 de la Corte Suprema de Justicia, quien interpretó las diferencias existentes entre quien administra la cosa pública y quien ejerce la vigilancia fiscal, aclarando la necesidad de mantener la independencia. También, la Corte diferenció las funciones entre la rama judicial y la contraloría. No obstante, las contradicciones fueron evidentes, desde el inicio, pues la Contraloría nació sin respaldo de una norma constitucional, lo que posibilitó que el Congreso realizara diversas modificaciones sobre la nueva entidad para efectos de mantener mayor control político sobre sus actuaciones. Por ello, la misión Kemmerer criticó varias de las modificaciones realizadas, pues la independencia del nuevo órgano de control quedaba comprometida por la influencia política del Congreso.²³

6 El control previo y perceptivo de la Constitución de 1886

Como ya fue afirmado antes, la Constitución de 1886 no contemplaba la función específica del control y tampoco la existencia de órganos autónomos ubicados por fuera de las tradicionales ramas del poder público. Fue solo hasta la reforma constitucional de 1945 que la Contraloría tuvo el estatus de órgano

²¹ VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. Disertación de Maestría: *El control sobre la administración pública en Brasil y Colombia*. Universidad Federal del Paraná. Curitiba. 2011. p. 129-130.

²² NARANJO GALVES, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia*. Derecho macroorganizaciones e instituciones. Bogotá: Ed. del Universidad del Rosario, 2007. p. 82-96.

²³ NARANJO GALVES, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia*. Derecho macroorganizaciones e instituciones. Bogotá: Ed. del Universidad del Rosario, 2007. p. 88-96.

constitucional, así como también, se hizo obligatorio el control fiscal sobre todos los funcionarios que administraran recursos públicos.²⁴ Al respecto, el magistrado de la Corte Constitucional, Marco Gerardo Monroy Cabra afirmaba:

El control fiscal previo, ejercido desde entonces por el Departamento de Contraloría –que en 1945 recibió estatus constitucional al ser incorporado como Contraloría General de la República a la Carta Política–, seguiría implementándose en el país hasta recibir plena consagración en la Ley 20 de 1975, promulgada bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen con el fin de moralizar la Administración Pública. La consolidación del control previo y preceptivo –unido a un control posterior de carácter restringido– constituiría una de las reformas más importantes al esquema de control fiscal en Colombia, pues aumentaría la facultad del organismo para fiscalizar a entes públicos y privados garantizando la correcta ejecución de los gastos del tesoro Nacional.²⁵

En 1976, el Decreto 925 expedido con base en la Ley 20 de 1975 definió las diferentes modalidades de control fiscal, estableciendo que *previo* consiste en el examen con anticipación a la ejecución de operaciones o transacciones, de los documentos que las respaldan; y finalmente posterior fue definido como la confirmación de las transacciones u operaciones ejecutadas por las entidades y sus respectivas cuentas y registros.²⁶

Aún así, el Consejo de Estado describió el sistema de control previo y perceptivo como un método de verificación de normas fiscales, previo a la realización del gasto, conforme se comprueba en Sentencia del 5 de noviembre de 1979, en los siguientes términos:

A la Contraloría le compete ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, exclusivamente, y le está vedado el ejercicio de funciones propias de la Administración activa (art. 59 de la C. N.). Una de las modalidades que ofrece esa vigilancia es el llamado ‘control previo’, que le permite a la Contraloría verificar el cumplimiento de las normas fiscales antes de la realización del gasto. [...] El control numérico legal, previo al gasto, surge frente a una orden de pago, para verificar su legalidad por el aspecto puramente fiscal y no habilita al órgano que lo ejerce para discutir o controvertir el Acto

²⁴ CEPEDA ORTIZ, Carlos Alberto. *El Sistema de Control Interno del Estado*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001. p. 4.

²⁵ MONROY CABRA, Marco Gerardo. Corte Constitucional. Sentencia *C716 de 2002*. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>>.

²⁶ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Ed. da Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 249.

administrativo que pretende ejecutarse a través de la orden de pago, pues esto equivaldría a una intromisión en la actividad propia de la Administración.²⁷

En este orden de ideas, el control previo y perceptivo era un control numérico legal que perseguía verificar anticipadamente que las obligaciones adquiridas por las entidades sometidas a vigilancia fiscal cumplieran con los requisitos legales, con la finalidad de aprobar el gasto antes de su ejecución. En la práctica, el control previo implicaba que el órgano fiscal se constituyera en parte activa dentro de las actividades realizadas por la entidad vigilada, de forma tal que los contratos y las operaciones se convertían en el botín político de quien imponía las mayorías electorales o contaba con el apoyo de los contralores.²⁸ La ineficacia y la corrupción del control previo y perceptivo fue ampliamente debatida en la Asamblea Nacional Constituyente de la Constitución de 1991. Al respecto, la Corte Constitucional afirma:

[...] eran frecuentes las críticas al carácter previo y perceptivo del control fiscal, en particular por haberse transformado en mecanismo de co-administración y en foco de corrupción. Estas características fueron consideradas en los debates surtidos en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y sirvieron como fundamento para reemplazar el control fiscal previo y perceptivo por uno posterior y selectivo [...].²⁹

Así, frente al combate a la corrupción, uno de los principales mecanismos identificados y discutidos en la Asamblea Nacional Constituyente fue la eliminación del control previo y perceptivo, para reemplazarlo por un control externo posterior y selectivo, con la finalidad de distinguir, de forma más precisa, las funciones propiamente administrativas de los órganos ejecutores frente a las funciones de fiscalización de la Contraloría. Adicionalmente, la Contraloría pasó a ser un órgano independiente de las tres ramas del poder público.

Para que el control externo de la Contraloría funcione, la Constitución de 1991 creó un nuevo tipo de control interno para la administración pública, determinando en el art. 209 que *todas las autoridades administrativas* están obligadas a diseñar y aplicar procedimientos de control interno en todas sus actuaciones. Esto con la

²⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 5 de noviembre de 1979, con ponencia del Consejero doctor Carlos Galindo Pinilla. Proceso número 2896. apud MONROY CABRA, Marco Gerardo. Corte Constitucional. Sentencia C716 de 2002. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>>. Acceso en: 11 jun. 2018.

²⁸ VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. *El Control Interno y la Contraloría General de la República*. 2001. 150 f. Monografía. Universidad del Rosario, Bogotá, 2001. p. 13.

²⁹ CORDOBA TRIVIÑO, Jaime. Corte Constitucional. Sentencia C-648 de 2002. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-648-02.htm>>. Acceso en: 11 jun. 2018.

finalidad de lograr que el control externo y el control interno se complementen, garantizando al mismo tiempo una estructura diferenciada, para efectos de evitar la co-administración y la corrupción en las entidades públicas.

Pero las viejas prácticas no cambian solo con los cambios normativos, aunque estos sean constitucionales. Evidentemente, las prácticas clientelistas y patrimonialistas que antes estaban concentradas en la nación y en el presidente; luego de la Constitución de 1991, se extienden a alcaldes, gobernadores, y demás entidades autónomas, sin que el gobierno central tenga mayores competencias para revertir la situación. En este contexto, ¿cómo hacer efectivos los nuevos controles sobre la administración pública en Colombia?

7 Los controles sobre la administración pública en la Constitución de 1991, una historia de avances y retrocesos

La nueva Constitución de 1991 creó una nueva estructura institucional que busca mayor equilibrio entre los poderes del Estado y mayor rendición de cuentas para la ciudadanía.³⁰ El nuevo concepto de control interno en las entidades públicas invita a superar el antiguo concepto de fiscalización de control previo y perceptivo, que permitía la co-administración, para transformar el control en una herramienta gerencial, que permite a la administración pública planificar de forma estratégica todas sus operaciones y la información, mediante el monitoreo de los procesos e indicadores, para la toma oportuna de decisiones y el cumplimiento de metas. De esta forma, el control fiscal que la Contraloría realiza, debe limitarse a la auditoría sobre las actividades planificadas y las ejecutadas efectivamente por la administración. Al respecto, el magistrado de la Corte Constitucional, Alejandro Martínez Caballero, afirmaba:

[...] la Constitución quiso ‘distinguir nítidamente la función propiamente administrativa del Ejecutivo de la función fiscalizadora de la Contraloría, pues consideró que la confusión de tales funciones comportaba efectos perjudiciales para la marcha del Estado’. Esto se desprende con nitidez no sólo del texto constitucional, que explicita que la tarea propia de estas entidades es la vigilancia y el control fiscal de la administración (CP arts 119 y 267) sino, además, del examen de los debates constituyentes, en donde claramente se

³⁰ Sobre los instrumentos de lucha contra la corrupción en Colombia, ver: OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la última ratio a la ausencia de razón. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 16, n. 63, p. 67-91, jan./mar. 2016.

señaló que ‘no se debe confundir la función fiscalizadora con la función administrativa o gubernativa, pues son de naturaleza totalmente distinta y se ejerce por actos también diferentes’.³¹

La Contraloría pasó a ser un organismo independiente de las tres ramas del poder público, identificada como un organismo de control,³² y definida como una entidad de carácter técnico para la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración,³³ con autonomía administrativa y financiera.³⁴

La Constitución definió el control fiscal como la función pública ejercida por la Contraloría General de la República (CGR), para vigilar la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Este control debe ser realizado de forma posterior y selectiva conforme los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. La Constitución fue específica al afirmar que la gestión fiscal incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales.³⁵ Al respecto, El magistrado Monroy Cabra de la Corte Constitucional señaló:

El enfoque proyectado del nuevo sistema dirige su atención a los resultados globales de la gestión administrativa, sin sacrificar por ello la claridad y transparencia de la misma; persigue la evaluación de los frutos recogidos por la Administración y no el simple apego de la gestión a la norma. De allí que la evaluación de las políticas financieras que obligan a las entidades a optimizar los recursos, a obtener beneficios de la actividad desplegada y a prosperar en el ejercicio de la actividad administrativa, también sea objeto de atención por parte del nuevo modelo de fiscalización.

No de otra forma se entiende que la norma haya obligado a tener en cuenta ‘la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales’ como criterios de evaluación en el desempeño de las funciones administrativas, al igual que el artículo 268-2 incluya la eficiencia, eficacia y economía como criterios relevantes en el

³¹ MARTINEZ CABALLERO, Alejandro. Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 1998. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>>. Acceso en: 11 jun. 2018.

³² El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control. COLOMBIA. *Constitución (1991)*. Corte Constitucional. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acceso en: 11 jun. 2018 (Artículo 117).

³³ La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. COLOMBIA. *Constitución (1991)*. Corte Constitucional. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acceso en: 11 jun. 2018 (Artículo 119).

³⁴ La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. COLOMBIA. *Constitución (1991)*. Corte Constitucional. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acceso en: 11 jun. 2018 (Artículo 267).

³⁵ COLOMBIA. *Constitución (1991)*. Corte Constitucional. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acceso en: 11 jun. 2018 (Artículo 267).

ejercicio de la inspección ejercida por el Contralor. Así entendido, el control fiscal examina *‘que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, se pueden identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales, y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos’*.³⁶

El carácter selectivo del control fiscal denota, por demás, que no todas las operaciones de tipo administrativo tienen que estar sujetas a la inspección de la Contraloría General de la República: al organismo de control se le concede la potestad de señalar cuáles actos jurídicos, por sus implicaciones o complejidad, deben ser objeto de la inspección financiera, de gestión y resultado. La selectividad del sistema tiende a la identificación de patrones de gestión antes que a la revisión de resultados fragmentarios e individualmente considerados; persigue una visión global de las operaciones o actividades administrativas en una tónica de decidido estilo empresarial que supera los resultados obtenidos por el caduco régimen de control previo.

Con estos dos elementos, pues, se busca, evitar la interferencia en el ejercicio de la función administrativa (coadministración de los organismos de control), erradicando los vicios derivados del control previo.³⁷

Teniendo en cuenta el carácter selectivo del control fiscal resaltado por la Corte Constitucional, en el cuadro 1 analizamos las diferentes funciones que debe desempeñar la CGR, según el mandato constitucional, así:

Cuadro 1

(Continúa)

Funciones	Descripción
Reglamentación del control fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los métodos y la forma de rendición de cuentas • Indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguir • Establecer normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial • Presentar proyectos de ley sobre el régimen del control fiscal

³⁶ COLOMBIA. Ley 42 de 1993. *Diario Oficial*, 26 de enero de 1993. Disponible en: <<http://www.lexadin.nl/wig/legis/nofr/oeur/arch/col/L-42-93.pdf>>. Acceso en: 11 jun. 2018 (Artigo 8).

³⁷ MONROY CABRA, Marco Gerardo. Corte Constitucional. Sentencia C716 de 2002. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>>. Acceso en: 11 jun. 2018.

(conclusión)

Funciones	Descripción
Resultados financieros consolidados	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía de la gestión • Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de Hacienda presentado al Congreso por el Contador General • Llevar el registro de la deuda pública de la nación y de las entidades territoriales
Auditoría y control externo	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir informes sobre la gestión fiscal de los funcionarios o empleados oficiales de cualquier orden, y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la nación • Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno en las entidades y organismos del Estado • A solicitud de cualquier proponente se puede ordenar que el acto de adjudicación de una licitación en proceso de contratación pública tenga audiencia pública.
Procesos de Responsabilidad Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva • Aportar pruebas a las autoridades competentes para iniciar acciones penales o disciplinarias contra quien cause perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. • Promover la suspensión inmediata de funcionarios mientras fiscalizan las investigaciones o los respectivos procesos penales y disciplinarios.
Presentación de informes y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley • Presentar al congreso informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente
Iniciativas institucionales y administración interna	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar proyectos de ley relativos a la organización y funcionamiento de la CGR • Promover mediante concurso público los empleos creados por la ley. Determinar un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría

Fuente: Constitución 1991. (Art. 268). En: VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. Tesis de Maestría: El Control sobre la administración pública en Brasil y Colombia. Universidad Federal del Paraná. Curitiba. 2011.

En este orden de ideas, la nueva estructura constitucional del control fiscal en el Estado colombiano busca delimitar la competencia de la CGR, para efectos

de evitar cualquier práctica de co-administración y, para que la CGR actúe como observadora externa con capacidad de generar recomendaciones sobre el sistema del control interno, que debe existir en todas las entidades estatales³⁸, con la finalidad de garantizar la mejora continua y el fortalecimiento institucional dentro del Estado. Al respecto del Control Interno, el Presidente de Colombia Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) expresó lo siguiente:

El control interno [...] rebasa la concepción clásica del control sancionatorio negativo y se constituye en una herramienta gerencial del primer orden que permite generar la información necesaria para la continuidad del proceso administrativo, revaluando los planes originales, introduciendo los correctivos del caso y haciendo posible la obtención de metas preestablecidas. El gobierno está convencido que el sistema de control interno concebido como parte de las tareas que corresponde realizar a los administradores solo podrá ser eficaz en la medida en que responda a las características específicas en cada unidad.³⁹

En este sentido, el cambio realizado por la Constitución de 1991 en materia de controles a la administración pública fue radical y, en consecuencia, en los primeros años de vigencia del nuevo orden constitucional, la mayoría de los funcionarios y de las entidades no comprendieron la magnitud de la reforma.

Aunque la Ley 87 de 1993 determinó las características y objetivos generales que debía tener el control interno en las entidades públicas, los funcionarios no comprendían cómo materializar este nuevo mecanismo de control y, en consecuencia, los nuevos controles no pudieron ser adecuadamente implementados, generando de nuevo abusos de poder y corrupción. Al respecto, el Contralor General en el año 2000, Dr. Carlos Ossa Escobar declaró lo siguiente:

La transición del control previo al control posterior no se realizó con la drástica requerida y la probabilidad de identificar a los corruptos disminuyó ostensiblemente. El control interno de las instituciones, pieza fundamental del nuevo sistema de control interno, no cumple la labor prevista, sino que más bien bajo su figura, los funcionarios se sienten respaldados en sus prácticas irresponsables.⁴⁰

³⁸ “[...] Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. COLOMBIA. *Constitución (1991)*. Corte Constitucional. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acceso en: 11 jun. 2018 (Artículo 209).

³⁹ Discurso pronunciado en la segunda sesión ordinaria de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (nov. 4 de 1992). *Apud* GAVIRIA CORREA, Gonzalo. *Nuevo Manual de Control Interno. Guía para su aplicación en las entidades nacionales, departamentales y municipales*. 9. ed. Bogotá: Temis, 2006. p. 7.

⁴⁰ OSSA ESCOBAR, Carlos. *Revista Cambio y Control. Contraloría General de la República*. Bogotá, Jul. 2000. *Apud* VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. *El Control Interno y la Contraloría General de la República*. 2001. 150 f. Monografía. Universidad del Rosario, Bogotá, 2001. p. 13.

Ante esta situación, la Ley 489 de 1998 creó el Sistema Nacional de Control Interno, con la esperanza de integrar de forma armónica y suficiente el funcionamiento del control interno en las instituciones públicas, desde el orden nacional. Pero, evidentemente la creación de un Sistema Nacional para la mejora del control interno va en contravía de la descentralización que promueven los propios sistemas de gestión y en consecuencia la creación de una nueva instancia en el orden nacional no fue suficiente para modificar las viejas prácticas de la administración pública colombiana.

En el año 1999, fue concebido el programa “Plan Colombia” entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, con la finalidad de terminar el conflicto armado y crear una estrategia de lucha contra el narcotráfico. Así, teniendo en cuenta los importantes recursos que el gobierno norteamericano iba a entregar a Colombia, en el año 2000, se estableció como uno de los objetivos estratégicos del programa: “Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia a través del mejoramiento del control interno y el control ciudadano”.

En desarrollo de este objetivo, la agencia USAID contrató un grupo multidisciplinario de profesionales colombianos en diferentes áreas de la administración pública, para realizar un diagnóstico sobre los controles existentes y proponer un nuevo modelo de control interno que se adecuara a las necesidades del Estado colombiano.

Una vez realizado el estudio, fue propuesto un modelo único de control interno, el cual fue validado mediante un programa especial de entrenamiento y asistencia técnica en 4 entidades del nivel nacional y 21 entidades del nivel territorial en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Nariño.⁴¹

En términos generales, la asistencia técnica evidenció que las entidades públicas no contaban con una filosofía gerencial fundamentada en el control, y entre las áreas más frágiles se encontraron, la de direccionamiento estratégico y soporte organizacional. Estas deficiencias impiden la existencia de un sistema de administración del riesgo que proteja los recursos públicos. La debilidad de los procesos de evaluación también fue una constante, pues tanto el nivel directivo, administrativo y operativo, no cuentan con entrenamiento ni con las herramientas adecuadas para realizar estas actividades.

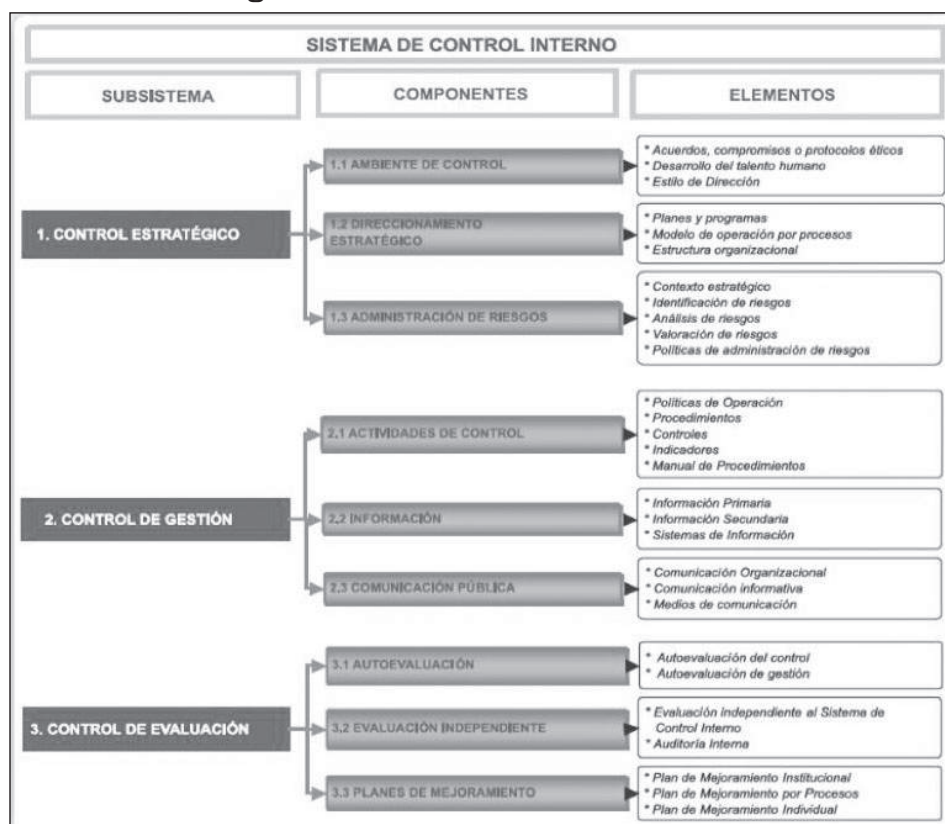
Así, teniendo en cuenta el diagnóstico realizado y, luego de numerosas reuniones con el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- y el

⁴¹ Las entidades del nivel territorial fueron: Gobernación de Antioquia, Municipio de Medellín, Municipio de El Carmen de Viboral, Municipio de Envigado, Municipio de Río Negro, Gobernación del Valle del Cauca, Municipio de Santiago de Cali, Municipio de Buenaventura, Municipio de Guadalajara de Buga, EMSIRVA E.S.P., CALISALUD E.P.S., Gobernación del Atlántico, Barranquilla D.E. Industrial y Portuario, Municipio de Malambo, Municipio de Puerto Colombia, Gobernación de Nariño, Municipio de San Juan de Pasto, Municipio de Funes, Municipio de Ipiales, Municipio de la Florida, Municipio de Pupiales. USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. *Modelo de Control Interno para Entidades del Estado*. Versión I. Bogotá, Feb. 2004. p. 2.

Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno; fue expedido el Decreto 1599 de 2005 por medio del cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005, el cual establece la obligación de implementar este nuevo modelo en un término no superior a los 24 meses desde la expedición de la norma. Además, determina que la máxima autoridad de cada entidad es responsable por la debida implementación del Sistema de Control Interno, conforme el modelo adoptado por el gobierno nacional.

Para facilitar la adopción del MECI, el DAFP desarrolló un Manual de Implementación que describe el paso a paso para la implementación del nuevo modelo, junto con los formatos que las entidades deben diligenciar. En este orden de ideas, a partir del año 2005 las entidades cuentan con herramientas que describen el cómo implementar el control interno en todos los procesos. Pero, como en tiempos pasados, los cambios normativos no fueron suficientes para transformar la cultura y las viejas prácticas corruptas en las administraciones públicas.

Figura 1. Estructura del MECI 1000: 2005



Fuente: USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. *Modelo de Control Interno para Entidades del Estado*. Versión I. Bogotá, Feb. 2004.

Hasta el momento, muchos funcionarios públicos consideran que el control interno no es útil, pues en la práctica las entidades solo diligencian los formatos para pasar las auditorías de la Contraloría, sin realizar mayores reflexiones sobre la gestión de la entidad y el cumplimiento de los estándares establecidos en la ley. No obstante, el gran cambio es que toda la información debe estar organizada en las páginas Web de las entidades, lo que ha ayudado de forma importante a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. La existencia de estándares establecidos en la ley facilita también evidenciar cuando estamos frente a un caso de corrupción, razón por la cual, en los últimos años hemos visto un aumento importante de información sobre casos de corrupción.

Conclusiones

Ante el creciente número de casos de corrupción visto en los últimos años, debemos resaltar que esto en parte se debe, a que históricamente, Colombia no contaba con mecanismos eficaces para combatir este flagelo y, en consecuencia, los casos de corrupción no salían a la luz pública o eran hábilmente escondidos.

Por ello, no podemos afirmar que en periodos pasados existía menos corrupción, pues lo que existía en realidad era una amplia concentración del poder, sin mecanismos bien delimitados de control sobre las actuaciones de la administración, ni rendición de cuentas a la ciudadanía y sin información para cuestionar las actividades del gobierno de turno.

Como afirmamos al inicio, investigar a todos los responsables por casos de corrupción y establecer penas adecuadas al daño infringido a la sociedad, representa un primer paso fundamental para combatir este fenómeno. Pero más allá de las sanciones individuales por estos casos, es fundamental que las instituciones se fortalezcan mejorando los controles internos y externos de todas las actividades, para efectos de prevenir y aprender de los errores cometidos. Esto implica la obligación de aplicar efectivamente la normatividad existente, es decir realizar compromisos previos con la Constitución y la ley; pues como lo vimos a lo largo de este artículo, en Colombia ya se han realizado varios diagnósticos sobre el problema de la corrupción y ahora lo que nos queda es comprometernos, a conciencia, con los cambios requeridos para beneficio de todos.

Aquí es importante resaltar que el control es una actividad inherente de los seres humanos, que necesitan de coordinarse y trabajar en equipo para garantizar su supervivencia, mejorar las condiciones de vida y alcanzar propósitos individuales y sociales. Así, es necesario que todos los integrantes de una comunidad compartan normas, valores y principios, que sean capaces de subordinar sus intereses

particulares a favor de los intereses grupales o generales,⁴² comprometidos con la organización de la que hacen parte.⁴³

Para esto, los funcionarios públicos en cada entidad deben participar activamente de la construcción y el mantenimiento del Sistema de Control Interno, superando la etapa inicial de diligenciamiento de formularios, para pasar al verdadero compromiso previo que deben tener todas las personas sobre el cumplimiento de las normas, valores y principios, que buscan garantizar la transparencia y la rendición de cuentas que ordena la actual Constitución.

Así como en el cuento de Ulises y las Sirenas, el autogobierno, el autocontrol y la autoregulación, son las principales herramientas que tienen funcionarios públicos y contratistas para garantizar que sus actuaciones cumplen con los requisitos constitucionales y legales mínimos, para evitar casos de corrupción y posibles procesos judiciales en su contra.

Referencias

BELLOCHIO, Lucía. Access to public information in Argentina with particular reference to personal and institutional data protection. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 39-51, jul./set. 2016.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015.

BOLIVAR, Simón. *Discurso pronunciado en la Asamblea celebrada en Caracas em el convento de religiosos franciscanos*. Caracas, 1814. Disponible en: <<http://www.fundacionjoseguillermocarrillo.com/sitio/sbdislibertador.html>>. Fecha de Consulta: 11 jun. 2018.

BUTELER, Alfonso. Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 239-261, set./dez. 2017.

CARDENAS, Mauricio; MEJIA, Carolina; OLIVERA, Mauricio. *La economía política del proceso presupuestal: el caso de Colombia*, Bogotá, BID-Fedesarrollo, 2007, en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1161524>>. Fecha de Consulta: 17 sep. 2017.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. CLAD. “*Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*.” XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018.

CEPEDA ORTIZ, Carlos Alberto. *El Sistema de Control Interno del Estado*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001.

⁴² GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

⁴³ USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. *Modelo de Control Interno para Entidades del Estado*. Versión I. Bogotá, Feb. 2004. p. 17.

COLOMBIA. *Constitución (1991)*. Corte Constitucional. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Fecha de Consulta: 11 jun. 2018.

COLOMBIA. Ley 42 de 1993. *Diario Oficial*, 26 de enero de 1993. Disponible en: <<http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/arch/col/L-42-93.pdf>>. Fecha de Consulta: 11 jun. 2018. (Artículo 8).

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 5 de noviembre de 1979, con ponencia del Consejero doctor Carlos Galindo Pinilla. Proceso número 2896. Apud MONROY CABRA, Marco Gerardo. Corte Constitucional. Sentencia *C716 de 2002*. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>>. Fecha de Consulta: 11 jun. 2018.

CORDOBA TRIVIÑO, Jaime. Corte Constitucional. Sentença *C-648 de 2002*. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-648-02.htm>>. Fecha de consulta: 11 jun. 2018.

ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas*. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad. Traducción Juan Jose Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica. Cuarta Reimpresión. 2014.

EL TIEMPO. “Corrupción es el principal problema del país en este momento: Gallup.” *El Tiempo*, 02 de marzo de 2017, Sección Gobierno. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/corrupcion-es-el-principal-problema-de-colombia-segun-gallup-63194>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do *bis in idem*. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 151-172, mai./ago. 2018.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; ESPINOSA RESTREPO, José Rafael. *El derecho al Estado*. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2013. P. 32-33.

GAVIRIA CORREA, Gonzalo. *Nuevo Manual de Control Interno. Guía para su aplicación en las entidades nacionales, departamentales y municipales*. 9. ed. Bogotá: Temis, 2006.

HAMILTON; JAY; MADISON. *The Federalist*. A Commentary on the Constitution of the United States. Philadelphia: J.B. Lippincott & Co. 1864. Disponible en: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Lieber_Collection/pdf/Federalist.pdf>. Fecha de Consulta: 11 Jun. 2018.

HENAO HIDRON, Javier. *El poder municipal*, 16 ed., medellín, Biblioteca Jurídica, 2013.

LAFM. “Corrupción prende la campaña presidencial en Colombia”. *LAFM*, 06 de abril de 2018, Sección Política. Disponible en: <<https://www.lafm.com.co/politica/corrupcion-prende-campana-presidencial-en-colombia>>. Fecha de Consulta: 21 jun 2018.

MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Ed. da Universidad Externado de Colombia, 2007.

MARTINEZ CABALLERO, Alejandro. Corte Constitucional. Sentencia *C-189 de 1998*. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>>. Acceso en: 11 jun. 2018.

- MONROY CABRA, Marco Gerardo. Corte Constitucional. Sentencia *C716 de 2002*. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>>. Acceso en: 11 jun. 2018.
- NARANJO GALVES, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia*. Derecho macroorganizaciones e instituciones. Bogotá: Ed. del Universidad del Rosario, 2007.
- NORTH, Douglass C. *Para entender el proceso de cambio económico*. Traducción de Horacio Pons. Bogotá: Norma, 2007. p. 163-164.
- OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la ultima ratio a la ausencia de razón. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 67-91, jan./mar. 2016.
- OSSA ESCOBAR, Carlos. *Revista Câmbio y Control. Contraloría General de la República*. Bogotá, Jul. 2000.
- PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.
- REVISTA SEMANA. “Funcionarios públicos: ¡corrupción desatada!” *Revista Semana*. 29 de Julio de 2017, Sección Corrupción. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/200-funcionarios-publicos-capturados-por-corrupcion-en-2017/534026>>. Fecha de Consulta: 21 jun. 2018.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La Directiva Europea de Contratación Pública y la lucha contra la corrupción. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 24-56, jan./abr. 2017.
- SCHIAVI, Pablo. Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 137-168, maio/ago. 2015.
- USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. *Modelo de Control Interno para Entidades del Estado*. Versión I. Bogotá, Feb. 2004
- VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. Disertación de Maestría: *El control sobre la administración pública en Brasil y Colombia*. Universidad Federal del Paraná. Curitiba. 2011. P. 127.
- VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. *El Control Interno y la Contraloría General de la República*. 2001. 150 f. Monografía. Universidad del Rosario, Bogotá, 2001.
- VALENCIA-TELLO, Diana Carolina; KARAM DE CHUEIRI, Vera. Antecedentes de la Descentralización territorial en Colombia. En: *Dikaion*, 23-1 (2014). pp. 171-194
- VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016.
- WEBER, Max. *Sociología del Poder*. Los tipos de dominación. Edición y Traducción de Joaquín Abellán. Madrid: Alianza Editorial. 2012. P. 77-82.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. Corrupción en Colombia: ¿cómo prevenirla? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 11-34, jul./set. 2018.
