



**Incidencia de la Constitución de
1991 en el control interno
financiero de las entidades
públicas**

Antonio Bastidas Unigarro

Incidencia de la Constitución de 1991 en el control interno financiero de las entidades públicas

Antonio Bastidas Unigarro¹

Resumen

Este artículo analiza el modelo de gestión administrativa presente en la Constitución y la normativa del control interno financiero de la Ley 87 de 1993 y las disposiciones que la complementaron, para destacar la perspectiva sistémica de la función de este tipo de control y plantear alternativas de mejoramiento.

Palabras clave: Control interno financiero, gerencia pública, Ley 87 de 1993, sistema de control gerencial.

Introducción

La Constitución Política estableció un nuevo esquema para la gerencia pública, en el que la función de control reviste especial importancia. En este artículo se aborda el problema de la incidencia de la Constitución en el control interno financiero de las entidades públicas, tomando en consideración las disposiciones normativas de la Ley 87 de 1993 y las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011. Su propósito es el de analizar la incidencia de la Carta Superior en la construcción de un modelo gerencial en torno al control interno financiero y proponer alternativas para su mejoramiento.

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: antobast@esap.edu.co

El modelo administrativo de la gerencia pública

La Constitución de 1991, a diferencia de la Carta de 1886, propende por un modelo administrativo de gerencia pública integral, cuyo modelo contiene las funciones propias de la administración. El artículo 113 de la norma superior consagra que el Estado colombiano se construye sobre el principio clásico de la separación de poderes: la legislativa, ejecutiva o administrativa y la judicial, y se reconoce la existencia de los órganos de control y la rama electoral. Sobre este aspecto, la jurisprudencia ha precisado:

“La Constitución Política, en desarrollo del esencial principio de la separación de poderes, dispuso que son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial; con lo cual se entiende la determinación superior del constituyente de especializar la toma de las decisiones y las acciones del poder público, con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana” (Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1993, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz).

Por lo anterior, es pertinente referirse brevemente a las funciones gerenciales del ciclo del proceso administrativo público:

Silvia González (2009) considera que el marco normativo de la Constitución de 1991 introdujo cinco elementos: El primero se estructura en los dos primeros artículos de la Carta, que orientan la forma de dirigir la entidad y delimitan la responsabilidad de los directivos, quienes deben aplicar los nuevos parámetros de administración, soportados en las funciones gerenciales y el control interno. El segundo corresponde al control externo independiente, posterior y selectivo (artículo 267). El tercero se refiere a las funciones gerenciales de planeación (artículos 339 al 343), control gerencial (artículos 344, 209 y 269) y presupuesto (artículo 352). El cuarto es la implícita clasificación del control en externo e interno, y éste, a su vez, en

autoevaluación y evaluación independiente. El quinto aspecto contempla el pensamiento sistémico en la administración pública.

Ahora bien, del análisis integral de los artículos arriba indicados se puede estructurar un modelo de gerencia pública integral con base en las funciones del proceso administrativo propias de la teoría neoclásica (planeación, organización, dirección y control).

Sin embargo, al considerar la estructura administrativa como un sistema, se puede afirmar que el proceso administrativo de gerencia pública se cimienta en el llamado “triángulo virtuoso de la administración”, cuya figura es un triángulo equilátero, en cuyo vértice superior se encuentra la planeación, en el vértice derecho la contratación y en el izquierdo la presupuestación. Estas tres grandes áreas de gestión deben actuar de manera articulada y en una secuencia lógica para generar el engranaje de toda la organización pública. Ver figura No. 1



Figura 1. Triángulo virtuoso de la administración pública

Fuente: elaboración propia

En la función gerencial de la planeación, el artículo superior 339 prevé una orientación metodológica hacia la planeación estratégica y prospectiva. Allí se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por dos partes, una parte general y un plan de inversiones. En esta segunda parte se explicitan los presupuestos plurianuales de los principales programas, los proyectos de inversión pública y los recursos financieros requeridos para su ejecución. A su vez, el artículo 342 orienta la articulación entre las actividades de planeación y de presupuesto, en tanto que los artículos 343 y 344 determinan los controles de la planeación y la evaluación de la gestión y los resultados de la administración pública. El segundo vértice, relacionado con el área del presupuesto, se cimenta en el artículo 352 de la Carta que indica que el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações, que deberá corresponder al Plan de Desarrollo. Estas dos actividades (planeación y presupuesto), para el cabal desenvolvimiento de la gestión pública, requieren de la contratación, que es la manera de ejecutar el presupuesto. En un modelo neo-regulador de la economía, ampliar la esfera en la contratación es tender un camino que aleja al Estado del modelo benefactor; sin embargo, en el ejercicio en esta actividad, se espera cumplir con los fines esenciales del Estado. Por ello, la ejecución del presupuesto es una actividad que debe ir ligada a las dos actividades anteriores para cerrar el triángulo virtuoso en la gestión de lo público.

Aunado a lo anterior, para el adecuado funcionamiento de la gestión administrativa, la norma constitucional ha consagrado la función gerencial del control, tanto desde el interior como al exterior de la entidad. El control interno, o autocontrol, se implementa a manera de prevención y de mejora continua en el quehacer de la organización, operando de manera permanente y transversal de todos los procesos, para dar paso luego al control posterior que evalúa y valora la gestión a través del control externo.

Respecto de la función del control, los artículos 209 y 269 de la Carta se refieren a la necesidad de implementar el control interno en la gestión. El

artículo 209 expresa en su parte final: ‘La administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la Ley’. En igual sentido, el artículo 269 explicita esta tarea en la administración pública, cuando dispone que *“En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley”*. Esto significa que estas dos disposiciones establecen la obligación para los gerentes públicos de implementar el control interno como un componente de su gestión, sin perjuicio de atender las demás funciones del proceso administrativo.

En cuanto al control externo, el artículo 267 de la Carta plantea el concepto de evaluación externa, posterior e independiente, cuya ejecución es responsabilidad de la Contraloría General y las territoriales. Al respecto, la jurisprudencia sostiene que:

“La Contraloría General de la República (artículo 117), a cuyo cargo está la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. [...], anuncia por sí misma, la concepción que se consagra en la nueva Constitución, del control fiscal, separado, de manera rotunda, del anterior de la Carta de 1886, que lo involucraba en el proceso gerencial de la administración.

De donde se desprende que el texto constitucional posibilita la reorientación del control fiscal que, además de la protección del patrimonio público y la exactitud de las operaciones y de su legalidad, se deberá ocupar del “control de resultados”, que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada para garantizar los fines del Estado previstos en el artículo 2o. de la norma constitucional” (Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1993).

La Ley 87 de 1993

La Constitución de 1991 produjo un viraje importante en el ejercicio de la función del control fiscal en el país. Cabe recordar que el diagnóstico que presentó en su momento la Asamblea Constituyente no fue alentador:

“El control fiscal estaba circunscrito básicamente a la auditoría de cuentas y al control previo; las prácticas de control existentes permitían la dilución de la responsabilidad de la alta dirección; el control previo ejercido por la Contraloría General se había convertido fundamentalmente en un sofisma que entrababa la administración y lo más grave, con el correr del tiempo se asociaba no con buenas prácticas de gestión sino con una inconveniente coadministración, que a la postre redundaba en una creciente interferencia política en la gestión” (Directiva Presidencial No.2, 1994, p.4).

En suma, el control interno no era, antes de 1991, un principio administrativo básico y fundamental de la administración colombiana (Montilla, Montes y Mejía, 2007, citado por González, 2009). Tampoco, la función pública debía presentar resultados de la gestión, por lo que no era necesario la aplicación de los conceptos de la teoría administrativa para el logro de los objetivos propuestos bajo los principios de eficacia y eficiencia. Hasta entonces, se redujo a las labores de “control previo” ejercidas por la Contraloría y, eventualmente, por las oficinas de auditoría interna existentes, en ambos casos con muy poca participación real de la entidad. Esto dio pie a que el concepto de control interno se asimilara, por parte de muchos servidores públicos, a una actividad ajena a la institución, hecha por personas o entidades independientes, no sujetas a la autoridad organizacional y, por tanto, fuera de su ámbito de responsabilidad.

Esta situación alentaba comportamientos corruptos y su precio más alto consistió en no haber permitido que cada gerente y cada entidad pública tomara conciencia de su responsabilidad en el diseño y desarrollo de sistemas de control institucional y métodos idóneos para el manejo de los fondos y bienes públicos.

En desarrollo de los artículos 209 y 269, y en concordancia con los artículos 263 y 268 de la Carta, el Congreso de la República expidió la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, en la que definió las normas básicas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, otorgándoles un plazo perentorio para implantar y complementar sus sistemas de control

interno. Desde ahí se empezó a considerar al control interno como una responsabilidad gerencial fundamental.

El concepto de control interno

El concepto moderno de control interno se concibe como un genuino instrumento de la labor gerencial. Cabe recordar que al eliminarse el control previo se relievieron dos hechos en la administración pública colombiana:

- a) La responsabilidad por las actuaciones administrativas recayó en el Gerente Público, por lo cual era indispensable establecer un sistema que le permitiera tener una seguridad razonable de que sus actuaciones se ajustaban en todo a la Ley; y
- b) El control interno viene a ser una parte indisoluble e indelegable de la responsabilidad gerencial para el cumplimiento del objeto social y las funciones asignadas a las entidades, ya que ésta no termina con la formulación de objetivos y metas, sino con la verificación de que unos y otras se hayan cumplido.

La Ley 87 de 1993, lo definió así:

“Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos” (Congreso de la República, artículo 1).

Varios elementos importantes se desprenden de esta definición:

- a) El sistema de control interno debe ser un conjunto armónico en el cual confluyen el sistema de planeación de la entidad, las normas, métodos y procedimientos utilizados por ella para el desarrollo de sus funciones, y los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación que utilice

para realimentar su ciclo de operaciones. Lo que significa que todos los estamentos de la organización participen activamente en el ejercicio del control, desde la dirección hasta las dependencias de apoyo.

- b) El ejercicio del control interno debe hacerse siguiendo los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.
- c) El ejercicio del control interno presupone necesariamente la existencia de objetivos y metas institucionales.
- d) El sistema de control interno es, ante todo, un instrumento de gestión que contribuye al control de legalidad, de gestión y de resultados.

Los objetivos del control interno

En la medida en que el control interno sea una herramienta de la gerencia pública para garantizar el logro de los objetivos institucionales, sus propósitos necesariamente deben ser un reflejo de los principios orientadores de la gestión pública.

Por esta razón, las políticas gubernamentales, siguiendo las orientaciones constitucionales², encaminaron los principios básicos de la política de modernización del Estado y administración pública bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

Según Rodríguez (1995), la eficiencia como criterio exige aquella elección de alternativas que produzcan los mayores resultados para la aplicación de recursos; la eficacia se fundamenta en condiciones de productividad y maximización. En este sentido, las entidades públicas son eficientes en la medida que logren el mayor desarrollo de su objeto social con la menor

² Son numerosos los artículos Constitucionales que se refieren a la eficiencia, tales como: el art. 49, el 267, 268-1,366, 350, 356, 363,370 y el transitorio 48 y respecto de la eficacia, el artículo 209, 268-2. El artículo 356 se refiere a la eficiencia administrativa e igualmente el artículo 48 a la sostenibilidad financiera.

cantidad posible de recursos (humanos, tecnológicos, físicos y financieros), entendiendo que las entidades del Estado están obligadas a obtener la máxima productividad de los recursos confiados; y son eficaces cuando obtienen resultados consistentes con su objeto social y sus funciones, sin distraerse en actividades que no tengan una relación directa con éstos, cuando puedan ser prestadas por la sociedad civil.

El sistema de control interno

La Ley 87 de 1993 considera al control interno como un sistema, de tal manera que instala la teoría sistémica en la Gerencia Pública en Colombia.

Esta ley estableció pautas para que las entidades de todo orden diseñaran e implementaran el sistema de control interno, el cual debía comprender: la organización de la Función de Control Interno, la identificación de Procesos y Procedimientos Críticos, la Formalización y Documentación de los demás Procesos y Procedimientos, los mecanismos e instrumentos de Control Interno e instrumentos de Reporte y Seguimiento y el Manual General de Control Interno.

Para llevar a cabo esta tarea, se indicaron los objetivos y funciones de la Oficina de Control Interno (artículos 2 y 12 de la ley 87 de 1993), entre los cuales se destacan las actividades de planeación del ejercicio del control, la verificación por parte de funcionarios con responsabilidades gerenciales y mando, el fomento de la cultura del control en toda la organización, el apoyo a los directivos en el desarrollo de sus obligaciones en esta materia y el reporte oportuno a las autoridades de la entidad, tanto de los hallazgos negativos como positivos.

Las oficinas de control interno tienen un carácter eminentemente asesor (artículo 12 de la ley en cuestión), que pretende evitar regresar al control previo, proscrito por la Constitución. Por lo mismo, esta oficina no puede ejercer el control, ni la función disciplinaria, sino que está para ayudar a que sea realizado por quienes tienen la competencia y la responsabilidad

administrativa. Así mismo, este control debe ser ejercido por los funcionarios de la entidad, de tal manera que el funcionario competente en su ejercicio pueda verificar que cumple con todos los requisitos establecidos por el sistema de control.

Por su parte, los controles de trámite (legalidad, responsabilidad fiscal) deben estar inmersos en los propios procedimientos, en lugar de constituir una actividad externa, paralela o posterior. El control de gestión debe ser un subproducto natural y simultáneo de la acción técnica y administrativa, y no algo ex post facto y referido a hechos cumplidos sin posibilidad de modificación.

A este sistema se suma lo ordenado por la Ley 1474 del 12 de julio del 2011. Esta norma, al adoptar medidas contra la corrupción, tuvo en cuenta el papel del control interno. Entre las modificaciones principales que introdujo a la Ley 87 de 1993, se encuentran el hacer depender del presidente de la República, en el orden nacional, al jefe de la Oficina de Control Interno, y, en las entidades territoriales, del gobernador o alcalde. En estas últimas entidades, se estableció para ese cargo un periodo fijo de cuatro años, designado en la mitad del periodo del alcalde o gobernador. Se precisaron requisitos de formación académica y experiencia en control interno, y se consagró la necesidad de publicar informes periódicos del estado del control interno de la entidad.

Respecto del control de la corrupción y la normativa que se ha expedido en el país para su control, se puede decir que los propósitos son claros en la búsqueda de un Estado transparente, en el que sus funcionarios practiquen conductas éticas intachables frente a la administración de los recursos públicos. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 190 de 1993 contiene disposiciones que pretenden preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la *corrupción administrativa*:

“Internamente, el Estado enfrenta un cáncer. Es una enfermedad que está llevando al país hacia la muerte. Es un temor que está propiciando un divorcio, cada vez mayor entre los ciudadanos y sus autoridades. Encuestas recientes

muestran la sensación inmensa que tienen la mayoría de los colombianos acerca de grado de corrupción que opera en las instituciones públicas [...]"

"Una de las causas de corrupción radica en la necesidad que tiene toda actividad económica de contar con procedimientos rápidos y ágiles ante sus gestiones en la administración pública. La imposibilidad de lograr la aprobación de un documento en un tiempo razonable, puede resultar en una pérdida económica que se refleja tanto a nivel personal como empresarial. Los colombianos nos hemos acostumbrado a comprar tiempo. Pagar a alguien para que nos tramite algo más rápidamente o se salte la cola. Esto se ha convertido en una forma de hacer negocios [...]" (Gaceta del Congreso No. 265 del 6 de agosto de 1993. Pág. 9 y 10).

Buscando la erradicación de la corrupción a través del control, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha encontrado que la misma conformación de las instituciones estatales, así como sus procedimientos, dificultan la transparencia, la economía y la acción objetiva de los funcionarios públicos y, en muchos casos, la forma cómo los ordenamientos jurídicos que abordan la corrupción tienden más a aumentarla que a reducirla (Gaceta del Congreso No. 265 del 6 de agosto de 1993). La propia Constitución contiene mandatos destinados a asegurar la moralidad en las diferentes actuaciones estatales que, a juicio de la Corte, constituyen causa o motivo suficiente para avalar la necesidad y la conveniencia pública en el otorgamiento de facultades encaminadas a que el Gobierno pueda suprimir regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios en la administración (Sentencia C-119 de 1996).

En este sentido, diagnosticadas la magnitud del problema y las soluciones al mismo, se pretende buscar en el control financiero formas adecuadas para la erradicación de la corrupción. Sin embargo, son muchas y diversas las normas que se vienen expidiendo en la búsqueda de la moralidad administrativa, inclusive, para que la sociedad misma interponga acciones populares con ese propósito. Aquí vale preguntarse: ¿La expedición de normas es la solución a este problema? En este sentido, se comparte la posición del jurista Hernández Galindo (2012), quien sostiene:

“No creo que las disposiciones legales logren el efecto mágico de modificar situaciones, tendencias o costumbres arraigadas en la sociedad. Si así fuera, Colombia sería la sociedad perfecta, porque si algo tenemos es normas: las hay de todas las épocas, contenidos y grados, y conforman un tupido bosque desconocido en su integridad inclusive por los más estudiosos abogados. Sin embargo y por paradoja, en el interior de ese laberinto saben moverse a la perfección, ocultarse y escabullirse, los más hábiles transgresores de la ley.

Estimo, por el contrario, que el problema de la corrupción, como muchos o que nos afectan –la ineficacia y la paquidermia de la administración de justicia, por ejemplo– no son de normas, sino de personas. Por lo corriente, son “fallas humanas”, y no “fallas técnicas”, las que ocasionan nuestras grandes tragedias”.

Esto significa que es necesario un cambio en la cultura del control, pensando más en las personas que ejercen la función pública que en la expedición de normas y el aumento de las sanciones: una sociedad donde la gente cumpla las normas porque es una obligación como ciudadano más que por la sanción que el incumplimiento de las mismas conlleve. Sin embargo, esta cultura arraigada en muchos años de administración pública, que pareciera a la deriva y sin control, no es fácil erradicarla, especialmente cuando el pensamiento popular privilegia el ejercicio corrupto de quien ingresa al Estado como exitoso en lugar de su ejercicio honrado³.

Hacia el mejoramiento del control interno financiero

El informe de la Contraloría General de la República para el periodo 2006–2010 sobre la evaluación del sistema de control interno presenta un avance importante. A partir de 182 entidades evaluadas, manifestó:

“En las entidades ubicadas en riesgo bajo (54 % para el año 2009), el sistema de control interno es considerado una herramienta gerencial que a su vez es el medio determinante que coadyuva al cumplimiento de su gestión, [...]. En las

³ Popularmente se considera inteligente a quien “aprovecha el cuarto de hora” es decir se apropia de lo público y poco inteligente a quien no lo hace.

entidades situadas en riesgo medio, (39 % para el año 2009) el sistema de control interno se considera, bien sea como un proceso y trámite más que se debe cumplir o definitivamente no se logra afianzarlo en debida forma. Finalmente, las entidades que en riesgo alto (6,6 % para el año 2009), es donde definitivamente no existe una labor efectiva para que el sistema de control interno se convierta en la herramienta por excelencia que garantice el logro de sus objetivos y el control a las malas prácticas de la gestión administrativa, es en ellas en donde por consiguiente el riesgo del mal manejo y malversación de los recursos públicos se encuentra latente” (Contraloría General de la República, 2010, p. 65).

Diez años más tarde, tras las modificaciones constitucionales (Acto Legislativo 4 de 2019) y legales que sufrió el ente de control a través del control prevalente, preventivo y concomitante sobre cualquier entidad territorial, la situación no ha mejorado.

En este sentido, el artículo 45 del Decreto Ley 403 de 2020 recuerda que el sistema de control abarca también la evaluación del control interno. El reciente informe de gestión de la Contraloría General de la República (2020-2021) expresa:

“La CGR y las contralorías territoriales evidenciaron debilidades de control en las entidades auditadas y emitieron conceptos de control interno financiero a 235 entidades como eficientes, 265 entidades con deficiencias y 81 entidades con concepto ineficiente” (CGR, Informe de gestión 2020-2021. Pag.317).

Según lo anterior, el 59,55 % de las entidades se encuentran entre ineficientes y deficientes en el control interno financiero.

El Sistema de Control Interno requiere, para lograr sus propósitos, de las siguientes acciones:

1. Un compromiso de la alta gerencia de la administración pública con el desarrollo de la cultura del control, la cual debe reflejar la estrategia de la entidad.

2. Selección de personas de reconocida probidad y ética pública para los cargos que deben ejercer el control interno financiero y que conozcan de su actividad, ligado a la capacitación permanente y continua de los mismos y sus colaboradores.
3. Actuación de la ciudadanía, a la que se la debe capacitar y brindar todas las herramientas para que ejerza el control y la veeduría. En tal sentido, la veeduría ciudadana debe estar presente en todas las etapas de la gestión pública, como se observa en la figura No. 2, y que acompañe los procesos de planeación, presupuestación y ejecución de recursos públicos. (Figura No. 2.)
4. Fomentar la cultura de la legalidad, conociendo y aplicando adecuadamente las normas.
5. Coordinar esfuerzos entre el control interno y el externo. Esta falta de coordinación del sistema de control fiscal facilita la permanencia de la corrupción en el sector público. Cepeda y Amaya (citado por Ochoa y Charris, 2003) han encontrado que una de las causas principales en la reproducción de los eventos de corrupción es la facilidad con la que pueden ocurrir y repetirse hechos parecidos en diferentes entidades del Estado, en cualquiera de sus niveles, por la carencia de un control oportuno, de cobertura general y sistémico, haciendo casi imposible que se obtenga éxito de las campañas y acciones tendientes a la moralización.

Finalmente, en todos estos propósitos juega un papel trascendental el valor de la ética pública, porque es un principio que debe rescatarse en los funcionarios, en las entidades y en la ciudadanía, para que vuelva a creer en las instituciones del Estado, sin descartar un cambio en las costumbres, en la forma de hacer política, en la estructuración misma del sistema, pero también en una profunda transformación de las condiciones de vida sociales y económicas de la población que apunten a equilibrar la desigual distribución de la riqueza en un sistema incluyente en sus beneficios a todos los colombianos.

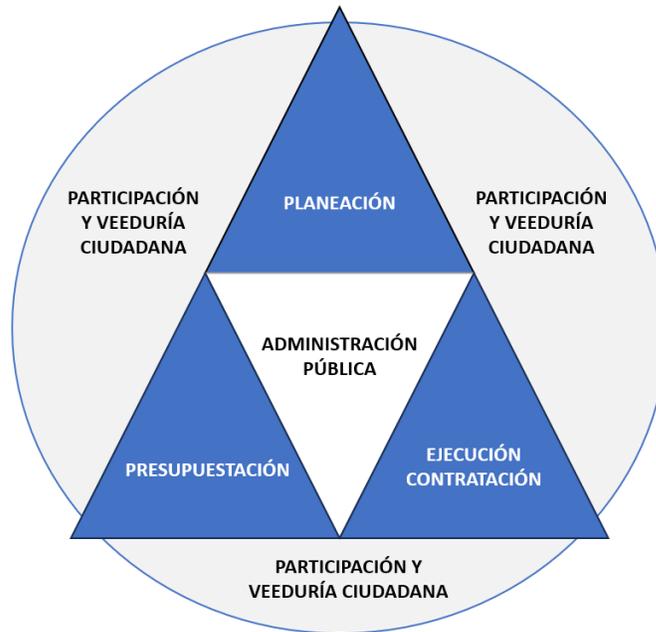


Figura 2. Triángulo virtuoso de la administración pública y veeduría ciudadana

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La Constitución de 1991 ha propuesto un nuevo modelo de gestión en lo público, articulado en el proceso de gerencia administrativa e integrado en torno al triángulo virtuoso de la administración, donde el control se constituye en la función de cierre del proceso.

El control interno financiero se concibe, desde el desarrollo constitucional y a partir de la Ley 87 de 1993, como un sistema que posibilita el apoyo a la gerencia pública y a toda la organización en el empeño de cumplir los objetivos institucionales.

A pesar de los avances logrados en materia de control interno en las instituciones públicas, el desarrollo de los sistemas de control interno es un reto de largo aliento que puede resultar decisivo para hacer el tránsito de

instituciones públicas que tienen sistemas administrativos de baja responsabilidad a instituciones públicas que configuran sistemas y formas de trabajo que elevan la responsabilidad institucional e individual.

Con la nueva normativa se ha superado el vetusto control fiscal y se ha consolidado la modernidad de la gestión estatal, donde el control interno contribuye a elevar la responsabilidad y eficacia de la administración pública, pero la expedición de normas no es suficiente para un efectivo control de la corrupción, y se requieren cambios culturales en las personas que están al frente de lo público.

Esta tarea requiere de un cambio cultural profundo, de la construcción de valores éticos en las personas y de un esfuerzo permanente del Estado por la búsqueda de una mayor justicia social.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Extraído el día 10 de enero del 2012 desde <http://wsp.presidencia.gov.co/Paginas/Presidencia.aspx>
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 87 de 1992, ley 489 de 1997, ley 1474 del 2011, ley 190 de 1995 y ley 80 de 1993. Extraídos el día 30 de diciembre del 2011 desde <http://wsp.presidencia.gov.co/Paginas/Presidencia.aspx>.
- Contraloría General de la República (2010). Informe de gestión 2006-2010. Extraído el día 12 de enero del 2012 desde www.contraloriagen.gov.co/c/documento_library/
- Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-534 de 1993. Ponente Fabio Morón Díaz. Extraído el día 29 de enero del 2012 desde www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9592
- Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-119, marzo 21 de 1996. Ponente Antonio Barrera Carbonell. Extraído el día 29 de enero del 2012 desde www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2247
- Gaceta del Congreso (1993). No. 265 del 6 de agosto de 1993.
- Gonzales, S (2009, julio-diciembre). La Constitución colombiana y las funciones gerenciales del sector público.vol 5(2), 64-79. Extraído el 27 de diciembre el 2012 desde www.unilibrecalid.edu.co/
- Hernández G. José (2012). El nuevo estatuto anticorrupción. Extraído el 27 de enero del 2012. En [razonpublica.com/.../2229-el-nuevo-estatuto- anticorrupcion-.html](http://razonpublica.com/.../2229-el-nuevo-estatuto-anticorrupcion-.html).
- Ochoa, H y Charris, S (2003, noviembre 11). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano: El sistema de control fiscal nacional, 1-30. Extraído el 8 de enero del 2012 desde http://www.icesi.edu.co/revistas/incex.php/estudios_gerenciales/.../119
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial 04. 20 de octubre del 2000. Extraída el 13 de enero del 2012 desde www.presidencia.gov.co/prensa_new/direc/2000/dri04_2000.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial No. 2 sobre Desarrollo de la función de control interno en las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Abril 5 de 1994 consultada el 11 de enero del 2012 desde www.presidencia.gov.co/prensa_new/directi/2000/dri04_2000.pdf.
- Rodríguez, A. (1995). Política y gerencia pública. En G. Gonzales y E. Ogliastri, La gerencia pública ¿Asunto Privado? Pp. 155-156. Bogotá, Colombia: TM Editores (I).

Sobre el autor**Antonio Bastidas Unigarro**

Abogado y Economista de la Universidad de Nariño, especialista en Administración Pública de la ESAP, especialista en Alta Gerencia y Derecho Administrativo de la Universidad de Nariño, Magister en Derecho Administrativo de la Universidad del Cauca. Docente Titular e investigador de la ESAP, investigador principal del grupo TINKU de la territorial Nariño Alto Putumayo de la ESAP y docente de cátedra de la Universidad de Nariño.