

*QUEBRANTAMIENTO DEL EQUILIBRIO DE PODERES EN LA FORMA DE ELECCIÓN DE LOS
TITULARES DE ORGANISMOS DE CONTROL EN COLOMBIA*

CAMILO ANTONIO QUINTERO SALINAS

C.C. 1026286039

camiloantonio.quintero@ulagrancolombia.edu.co

3219027401

JUAN GUILLERMO CABREJO MUÑOZ

C.C. 1010221302

juanguillermo.cabrejo@ulagrancolombia.edu.co

3155109946

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DERECHO

BOGOTÁ, SEMESTRE I-2018

QUEBRANTAMIENTO DEL EQUILIBRIO DE PODERES EN LA FORMA DE
ELECCIÓN DE LOS TITULARES DE ORGANISMOS DE CONTROL EN
COLOMBIA

CAMILO ANTONIO QUINTERO SALINAS
JUAN GUILLERMO CABREJO MUÑOZ

Trabajo de grado para obtener el título de Abogado

Asesor: ALEJANDRO BADILLO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO

BOGOTÁ SEMESTRE I -2018

Resumen

El sistema de elección actual de los altos funcionarios en los órganos de control (Procurador, Defensor del Pueblo y Contralor) y Fiscal (incluido para efectos de análisis la presente investigación dadas sus funciones), establecido en la constitución de 1991, evidencia la existencia de un conflicto de intereses de carácter político que afecta el equilibrio de poderes en el Estado colombiano.

Con el fin de cumplir los objetivos de la investigación, esta se desarrolla en dos capítulos principales, en el primero se presenta el concepto de equilibrio de poderes en la doctrina clásica, analizando el papel de los órganos de control en este, así mismo se presenta la reforma al equilibrio de poderes efectuada en Colombia en el 2015, los actuales mecanismos de elección de jefes de organismos de Control y finalmente se realiza un ejercicio de derecho comparado entre Colombia y Uruguay. Luego se presenta un segundo capítulo, en el cual se desarrolla el concepto de corrupción judicial en el contexto colombiano, haciendo un recuento de las políticas, y la actuación de los órganos de control en casos muy concretos de corrupción judicial.

Como resultado de los análisis realizados en cada capítulo, se encontró que en la elección de los jefes de organismos de control participan de manera directa el Congreso de la República, los Magistrados de las Altas Cortes y el presidente de la República, por lo que no resulta coherente que ellos puedan elegir a quién los juzgue, ya que no habría un control efectivo de sus actuaciones administrativas y se quebraría el principio de equilibrio. Por ello se concluye, la necesidad de cambiar la elección de los directores de los organismos de control a la meritocracia o carrera administrativa.

Palabras clave: Organismos de control, corrupción judicial, equilibrio de poderes, Constitución de Colombia, Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Auditoría General de la República.

Abstract

The current system for the high state official's election, Procurator, Ombudsman, Comptroller and Prosecutor (included for purposes of analysis in the present investigation given their functions), established in the 1991 constitution, evidences a conflict between a political nature force and the effects of the balance of powers in the Colombian State.

To achieve the goals pursued in this research, two main chapters have been developed. The first one presents the concept of powers balance in classical doctrine, analyzing the role of the control bodies on it, as well as presenting the powers balance reform carried out in Colombia in 2015. Also, the current mechanisms for heads of control election agencies, and finally a comparative law exercise between Colombia and Uruguay. The second chapter presents the concept of justice corruption in the Colombian context. It gathers the policies, and the performance of the control bodies in specific cases of justice corruption.

As a result of the analysis that was carried out in each chapter, it was found that the Congress members, the High Court's Magistrates and the President had a directly participation on the election of the heads of control organisms. That is seen as a move of electing the ones who might judge them, the administrative control will not be taken care and the balance principle will be broken. Therefore, as a conclusion, there's a need to change the election of the directors of the control organisms taking into account the meritocracy or administrative career the nominees have.

Key Words: Control agencies, judicial corruption, balance of powers, Constitution of Colombia, Office of the Attorney General, Office of the Comptroller, Office of the Public Prosecutor, Ombudsman, Audit of the Republic.

Tabla de Contenido

Introducción	1
Aspectos Metodológicos	4
Capítulo 1 Equilibrio de Poderes y Elección de Jefes de Organismos de Control en Colombia... 7	7
El concepto de equilibrio de poderes en la doctrina clásica	7
El papel de los órganos de control en el equilibrio de poderes	14
Reforma al equilibrio de poderes en el 2015	16
Mecanismos de elección de organismos de control	24
Ejercicio de Derecho comparado con Uruguay	27
Derecho comparado entre Colombia y Uruguay	29
Estructura Estatal en la República Oriental del Uruguay	35
Elección de los Magistrados del Tribunal de Cuentas de Uruguay y su Funcionamiento....	41
Conclusiones del capítulo	44
Capítulo 2 La corrupción judicial en Colombia.....	46
El concepto de corrupción judicial	46
Recuento histórico de las políticas públicas sobre corrupción judicial en Colombia, y el papel de los organismos de control.....	48
Casos puntuales de corrupción judicial desde el año 2015 al 2017 y la actuación de los organismos de control	51
Marco Legal y jurisprudencia	56
Conclusiones del capítulo	60
Análisis y discusión de resultados	63
Conclusiones y recomendaciones	69
Referencias.....	75

Lista de Tablas

Tabla 1 Elección y funciones de jefes de órganos de control.....	26
Tabla 2 Elección del Fiscal en países de América.....	27
Tabla 3 Políticas anticorrupción	49

Lista de Figuras

Figura 1 Organigrama del Tribunal de Cuentas.....	41
Figura 2 Convenciones y foros internacionales contra la corrupción en los que participa Colombia.....	49

Introducción

En la constitución de Colombia de 1991 en la parte orgánica de esta, se han plasmado 4 poderes públicos, entre los cuales están: el Ejecutivo en cabeza del Presidente de la República, que a su vez tiene funciones como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Máxima Autoridad Administrativa, como segundo poder se encuentra el Legislativo encargado de la elaboración de las leyes, como tercer poder el Judicial encargado de la administración de justicia y por último y en cuarto lugar se tienen los Organismos de Control: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación, Defensoría del Pueblo) y la Fiscalía incluida dentro de este grupo para efectos de análisis del presente trabajo dadas sus funciones, establecidas en la constitución de 1991.

De acuerdo con lo anterior, se ha evidenciado que en Colombia el actual proceso de elección de los jefes de los órganos de control es problemático ya que auspicia el clientelismo político e impide un adecuado ejercicio de control donde sean investigados y sancionados los funcionarios públicos cabezas de las distintas instituciones públicas. El sistema actual permite que se existan relaciones no sanas para el estado entre los funcionarios intervinientes lo cual tiene como desenlace que los controles ejercidos no sean estrictos, lo cual afecta de forma grave la función pública que repercute de forma directa e indirecta en la no garantía de los derechos de las personas que habitan el territorio nacional. En ese sentido la presente investigación parte de la siguiente pregunta:

¿Afecta el sistema actual de elección de altos funcionario en los órganos de control, el equilibrio de poderes?

De acuerdo con la pregunta planteada, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar si la elección de los organismos de control rompe los principios constitucionales del equilibrio de poderes. Este objetivo se desarrolla por medio de los siguientes objetivos específicos:

- Estudiar la importancia de los jefes de los organismos de control.
- Conocer los parámetros que se tienen en cuenta en el sistema actual para la elección de los jefes de los órganos de control en Colombia.
- Determinar si el sistema de carrera administrativa puede ser una mejor opción para la elección de los jefes de los organismos de control.

Es así como, esta investigación se estructura en dos capítulos principales el primero en el que se hace referencia al principio de equilibrio de poderes en donde se logra identificar el papel de los órganos de control en el Estado Colombiano y la forma en como el nombramiento de los jefes de dichos órganos, tiene una influencia e inclinación política significativa que desdibuja la naturaleza y el objetivo para el cual fueron creados; quebrantando el principio de equilibrio de poderes, pesos y contrapesos y separación de poderes, los cuales son principios constitucionales del Estado Colombiano y cualquier Estado constitucional contemporáneo. Y un segundo capítulo en el que se hace un análisis de la corrupción judicial en Colombia.

Finalmente, es de destacar que el presente trabajo se enmarca en la línea de investigación de derecho constitucional, administración de justicia y bloque de constitucionalidad, puesto que se enfocará en el análisis y los impactos de los procesos de elección de jefes de organismos de control y vacíos que se generan al gestarse en el sistema político colombiano, vacíos que desembocan en la corrupción judicial. Igualmente, se analiza la transformación, vía bloque de constitucionalidad, de los desarrollos jurídicos y políticos que se dan en este escenario.

Aspectos Metodológicos

El problema de investigación que se desarrolló en el presente trabajo se realizó con el fin de identificar el papel de los órganos de control en el Estado Colombiano y la forma en como el nombramiento de los jefes de dichos órganos, tiene una influencia e inclinación política significativa que desdibuja la naturaleza y el objetivo para el cual fueron creados; quebrantando el principio de equilibrio de poderes, pesos y contrapesos y separación de poderes, los cuales son principios constitucionales del Estado Colombiano y cualquier Estado constitucional contemporáneo.

Ser jefe de un órgano de control es un cargo de alta responsabilidad, pues el control y la función de vigilancia que ejercen, sobre los diferentes entes del Estado es fundamental, por un lado la procuraduría tiene una función preventiva, una función de intervención y dentro de las más relevantes una función disciplinaria, por otro lado se encuentra la contraloría como vigilante de la gestión fiscal y en tercer lugar la Fiscalía, que aunque constitucionalmente no está determinada como un organismo de control ya que pertenece al poder judicial, ha desarrollado acciones desde su área de influencia en contra de la corrupción.

Al ser estos órganos los encargados de ejercer el control y la vigilancia sobre los diferentes entes del Estado, el cargo de jefe genera un interés particular, tanto para los aspirantes a este, como para los encargados de nombrar a quien lo ocupará, ya que de estos jefes puede depender en gran medida el libre proceder del gobierno de turno.

En Colombia desde tiempos históricos como el frente nacional, ha operado la entrega por conveniencia de cargos de tan alta jerarquía, en la actualidad la situación no cambia mucho ya que son múltiples los llamados que se han hecho desde diferentes instancias a la actuación de los funcionarios a cargo de la procuraduría y contraloría, que en los últimos años se han visto envueltos en evidentes casos de conflicto de intereses dado los compromisos políticos que asumen con sus partidos, que muchas veces han llevado a estos organismos de control a ser cómplices o invidentes en graves casos de corrupción, despilfarro de recursos públicos y persecución política a la oposición, entre otros.

Lo anterior ha conllevado a que las facultades y funciones que la constitución concede a los órganos de control y la concepción misma de ellos como entes reguladores de la actuación de los diferentes miembros de las ramas del poder público no se vea reflejada en la realidad. Esto se complementa negativamente con la incredibilidad que tienen los colombianos frente a las instituciones que componen el Estado, esto a partir de los frecuentes casos de corrupción.

Desde la Presidencia y el Congreso de la República, entre otras instituciones son varias las iniciativas en pro de la transparencia, es por esto por lo que a nivel institucional la presente investigación sería bastante útil como insumo en proyectos que pretendan reformar la figura de los órganos de control en Colombia. Teniendo en cuenta que ya se tiene el antecedente de la Reforma al equilibrio de poderes (formalmente Acto

Legislativo 02 de 2015) que definió varios aspectos entre los que se puede destacar dentro de la presente investigación que la comisión primera del senado (en cabeza del Partido Conservador y el Centro Democrático) aprobó un artículo que le otorga fuero al Procurador General de la Nación (Miembro del partido conservador), lo cual le da un blindaje jurídico que le sirvió también al Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo para que les fuera extendido ese beneficio que era exclusivo del Presidente, el Vicepresidente, el Fiscal y los magistrados de las Altas Cortes.

Frente a lo anterior se debe tener en cuenta que en la actualidad la corrupción y los evidentes conflictos de intereses partidistas son un tema de debate fuerte, por esto desde diferentes instituciones se ha establecido como meta la transparencia, objetivo que solo se logrará en el Estado colombiano con órganos de control funcionando de manera correcta en el marco de la ley. Es por esto por lo que este tema de investigación tiene una relevancia social importante y lo que se pretende con este es realizar una revisión de las funciones de los órganos de control establecidas en la constitución, verificar como se materializa lo anterior identificando fallas y replantear una forma transparente que permita que los órganos de control estén direccionados por personas imparciales que persigan los intereses generales de la Nación.

Capítulo 1

Equilibrio de Poderes y Elección de Jefes de Organismos de Control en Colombia

En este capítulo se presentarán los antecedentes en lo relacionado con el equilibrio de poderes en el estado, el papel de los organismos de control en esto, abriendo paso al concepto de corrupción judicial en Colombia y al proceso de elección de jefes de órganos de control Fiscal, Procurador y Contralor. Adicionalmente, se hará mención de casos puntuales de corrupción judicial desde el año 2010 al 2017 y un recuento histórico de las políticas públicas sobre corrupción judicial en Colombia, y el papel de los organismos de control en esto, para finalmente presentar unas conclusiones.

El concepto de equilibrio de poderes en la doctrina clásica

En la vida interna de un Estado se designa con el concepto de equilibrio de poderes a aquella situación institucional en la que las atribuciones de los tres poderes - ejecutivo, legislativo y judicial- están adecuadamente compensados, de modo que ninguno pueda tomar preponderancia sobre los otros. Es el resultado de lo que en la técnica del constitucionalismo clásico se denomina "sistema de frenos y contrapesos". En un sentido más amplio, toda relación de poder es susceptible de alcanzar un estado de equilibrio, por compensación de fuerzas enfrentadas. En el orden internacional, se designa como equilibrio de poder ("balance of power") a aquel sistema internacional construido sobre la base del equilibrio duradero entre las potencias, mediante el enfrentamiento sistemático por parte de los demás estados de toda tentativa hegemónica de alguno de ellos.

El principio de equilibrio de poderes, presente desde los tiempos clásicos; (200 – 120 A.C.) con el autor Polibio historiador Griego exiliado en Italia, quien hizo un estudio sobre las causas de las victorias Romanas, pudo concluir que parte de su éxito se debía a la organización jerárquica de las instituciones Estatales, donde los tres poderes principales; una monarquía, una aristocracia y una plebe se clasificaban entre estas tres en orden horizontal para que ninguna se introdujera en la otra y adquiriera más poder que las demás (Chávez, 2007)

Al remitirse a la doctrina clásica se encuentra que para Locke, el Gobierno solo tiene sentido si las renunciaciones realizadas al constituirse la sociedad redundan en una mayor libertad, en un ámbito de seguridad civil, y la división de poderes está pensada con ese fin. La relación que construye entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo es de equilibrio, pues mientras que el primero posee la supremacía derivada de la representación popular y la formulación de reglas abstractas, el segundo ostenta las prerrogativas necesarias para el correcto ejercicio de las funciones que les son inherentes. Lo que no consigue la obra de Locke es determinar los mecanismos institucionales adecuados para regular las relaciones entre el Rey y el Parlamento, si bien consiguió delimitar bien sus funciones respectivas.

Montesquieu, por su parte, hizo grandes aportaciones a la teoría de división de poderes, cuyas principales características fueron:

- Asigna clara y específicamente cada función esencial del Estado a un órgano que, por su composición, es el más adecuado para cumplirlo: es la denominada *racionalidad funcional*.
- Proporciona un modelo de validez universal, no limitándose a un Estado concreto, sino aplicable a cualquiera de ellos.
- Aplica métodos científicos propios de Newton, cuyo máximo exponente es que la resultante de las relaciones de fuerza entre los órganos estatales es la libertad individual. (Fuentes, 2011)

Su obra principal es conocida en todo el mundo, *L'esprit des Lois* (El espíritu de las Leyes), en la que el autor construyó un modelo de las funciones estatales que ha sido aplicado y ha perdurado durante dos siglos. El contenido de la obra proporciona una visión clara de la vinculación entre el principio de legalidad y la división de poderes, así como la clara distinción entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que constituirán los pilares del Estado de Derecho de corte liberal.

Las principales diferencias entre las concepciones de Locke y Montesquieu son estudiadas por el autor J. T. Bosch, y las resume como sigue:

1. El pensamiento de Montesquieu se basa en la libertad política, mientras que el de Locke en la soberanía del pueblo.

2. Para Montesquieu los tres poderes son iguales e independientes, mientras que Locke establece una subordinación de todos los poderes al legislativo, que se sitúa en la cúspide de su formulación, ambos asumiendo el ámbito de actividad no regulada por la ley del poder ejecutivo, denominado prerrogativas del poder ejecutivo.
3. Montesquieu asocia la doctrina de separación de poderes con la de gobierno mixto, mientras que Locke no se preocupa por ello en su obra. (Pagaza, 2009)

Otro de los autores, Rousseau, proporcionó un paso de lo teórico a lo práctico, si bien por ello su obra fue, a veces, mal interpretada. Propuso instrumentos concretos de gobierno, y grande fue su aporte a la teoría de la división de poderes, debido a la gran influencia que su obra tuvo en la Revolución Francesa y la interpretación que ésta hace de su obra, pues ésta se torna inacabada. (Berning, 2012)

Por otro lado, el principio de pesos y contra pesos “check and balance”, una institución creada en 1776 en EEUU con la constitución de Virginia; tiene como finalidad que en un Estado con poderes establecidos y separados en sus funciones, ninguno de esos poderes pueda exceder su influencia en los demás poderes institucionales con lo cual las propias instituciones Estatales hacen control de sus compañeras para una adecuada administración pública encaminada a alcanzar los fines Estatales. Desde tiempos remotos antes de la elaboración del concepto como tal, se intentó dar limitaciones al poder absoluto del monarca, ejemplo de ello se tiene la carta a Juan sin Tierra de 1215 donde los

burgueses limitaron los poderes del rey al reconocerle este derecho a ellos que él no podía vulnerar.

A su vez se encuentra con el principio de separación de poderes mencionado por vez primera por John Locke y desarrollado por Montesquieu para en los inicios de la ilustración, con este principio se establecieron los cimientos de los Estados modernos, en principio se entendía que los Estados se constituían por ramas del poder público, como primera el gobierno o monarca que se encargaba de administrar bienes y gobernar, como segunda el órgano que Expedía las leyes y por último las entidades que administraban justicia, en la actualidad los conceptos se han modificado a poderes estatales y pueden ser más de 3, como el caso venezolano que tiene 7 poderes establecidos.

Estos principios forman parte de las bases fundamentales de los Estados modernos Constitucionales, no obstante, como lo fue por regla general en toda América Latina durante el periodo de las dictaduras se vieron quebrantados por la acumulación de poder en la figura quien fue dictador, que no es el caso Colombiano, o presidente con funciones extralimitadas, como si fue nuestro caso y no desde la época de las dictaduras, tenemos este antecedente antes de la constitución de 1886, sin embargo como fue esta la que más ha durado, por lo tanto, la que más tiempo tuvo a cargo la ingeniería constitucional, estableció la tradición de ser una Estado presidencialista hasta la fecha, eso sí, guardando las proporciones con la actualidad, toda vez que los poderes del presidente han sido reducidos considerablemente. (Oré, 2007)

Para el año de 1954 con la constitución del frente nacional como medida para reducir la violencia bipartidista, lo cual alivio tal situación, a su vez, creo una problemática igual de grave (Uribe, El clientelismo en Colombia , 1986, pág. 20), que en la actualidad ha representado una de las mayores causas de las problemáticas nacionales, si no es la principal, y este suceso es la corrupción y el clientelismo de los funcionarios públicos que participan en política y tienen cargos altos en la función pública. Tomamos como referencia de génesis el frente nacional, para que no se asesinaran los conservadores y liberales se decidió repartir los puestos como cuotas políticas, tradición que se mantiene y ha mutado para el presente.

En la constituyente de 1991, se planteó como forma de limitar los poderes excesivos de la figura presidencial unas funciones particulares a este cargo y otras que deben ser autorizadas por el congreso de la república, unos dado a las altas Cortes, limitando de esta forma la figura presidencial. Sin embargo, la figura presidencial aún conserva mucho poder y los controles dados al poder legislativo son percibidos como inútiles por considerarse al congreso como parte de los proyectos del gobierno por muchas veces ser su coalición mayoría en el congreso, adicionalmente la constituyente de 91 estableció los órganos de control; contraloría, procuraduría y la fiscalía que forma parte de la rama judicial, pero tiene funciones que pueden entenderse como control.

Las cabezas de estos órganos de control son cargos políticos, ya que son postulados y elegidos por las mismas personas que luego deban hacerseles control, de

esta forma la objetividad queda reducida a las deudas personales adquiridas del nuevo jefe del órgano de control con los funcionarios que lo colocaron en el puesto, limitando su actividad de control a la persecución política de los adversarios y las omisiones investigativas a los asuntos de sus padrinos. (Bravo, 2015)

Es así como en Colombia la elección de los jefes de organismos de control se ha constituido como un favor político, dando pie a un control poco efectivo de la actuación administrativa de los diferentes funcionarios públicos, lo que ha desencadenado la corrupción judicial, tema que se tratará más adelante.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el equilibrio de los poderes en teoría debería permitir garantizar el ejercicio separado de las funciones de los órganos de control y también generar mecanismos que les permitan coexistir y colaborar entre sí, de manera que se puedan ejercer los controles necesarios para evitar posibles excesos derivados de una interpretación distorsionada de su alcance que puedan afectar la estabilidad del modelo institucional y derive en situaciones que afecten derechos y valores superiores de la sociedad, afectando a la vez su legitimidad. (Bravo, 2015)

En ese sentido, es importante que la estructura del estado colombiano y los sistemas de elección de organismos de control garanticen el equilibrio de poderes, esto

con el fin de lograr actuaciones justas sobre los malos comportamientos de funcionarios públicos.

El papel de los órganos de control en el equilibrio de poderes

La constituyente del 91 estableció los órganos de control; contraloría, procuraduría y la fiscalía que forma parte de la rama judicial, pero tiene funciones que pueden entenderse como control. En ese sentido a continuación se especifican las funciones de cada uno:

- La Contraloría vigila la gestión de los recursos de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Es una entidad técnica y tiene autonomía administrativa y de presupuesto.
- La Procuraduría formula las políticas generales en materia de control disciplinario de los funcionarios y demás personas que prestan servicios al Estado. Su vigilancia es con fines preventivos. Actúa ante las autoridades administrativas y judiciales y promueve y defiende los derechos humanos. (Borda, L.V., 2007, págs. 74-96)
- La Defensoría del Pueblo ejerce funciones bajo la dirección del Procurador General de la Nación. Su función es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.
- La Fiscalía le corresponde de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales

competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

La Constitución de 1991 dotó de importancia a estos órganos, confiriéndoles autonomía e independencia frente a las tres ramas del poder público. Como su nombre lo indica, los organismos de control velan por que los recursos públicos se gasten en beneficio de la comunidad y no vayan a parar al bolsillo de unos pocos. Del mismo modo, estas entidades vigilan la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. (Facultad de Ciencias Sociales Uniandes, 2015)

La separación de poderes, asociado más al Estado de Derecho que al Estado Social de Derecho, dado que se trata del ejercicio del poder otorgado por la Constitución, donde el papel que ejerce la Procuraduría General de la Nación resulta de transcendencia al ser un órgano de control del ejercicio público, que incide en el funcionamiento de todas las ramas del poder público. (Bravo, 2015)

El concepto control es de varios significados, el cual dependiendo del autor puede interpretarse en distintas vertientes, debido a la diversidad de objetos que son sometidos a un tipo de control: control político como mecanismos de vigilancia de la actividad pública, o como mecanismo de sanción por abusos de poder en el ejercicio de funciones, o como control ejercido desde la ciudadanía a los abusos de poder o actividad en general, o control realizado desde los organismos de control a la actividad de poder. Todas las definiciones tocan un aspecto que se realiza por medio del control. Se puede plantear lo

siguiente, Control es un concepto amplio que incluye límites, instituciones y procedimientos de vigilancia y supervisión de dichos y además sanciones aplicables a esos abusos de poder. (Ochoa, 2010, pág. 30)

“Este principio inicialmente planteado por Locke es el fundamento de todas las Democracias, que se refleja en los regímenes políticos; ya que los órganos que los conforman se hacen pesos mutuamente y van no solo a controlarse sino a obrar en parte el uno con respecto al otro” (García, 2014 , pág. 15). El principio de pesos y contra pesos se planteó en la constitución de 1991 como una solución al problema presentado en la constitución de 1886; donde el presidente de la república concentraba más poder que las otras instituciones del poder público, lo cual desencadenaba en excesos por parte de este, que eran legitimados desde la constitución la cual en su diseño no permitía limitaciones del congreso por medio del imperio de la ley y tampoco existían órganos de control.

Los principios de equilibrio de poderes, pesos y contrapesos necesarios para una democracia, en Colombia han mutado a figuras dominadas por favores políticos donde un poder como el congreso encargado de realizar control al presidente, en la actualidad es mayoría absoluta de la coalición presidencial, no permite que una democracia de oposición pueda existir, permitiendo casos que de excesos de poder por parte del presidente ya vividos en el pasado, el que dejó experiencias negativas.

Reforma al equilibrio de poderes en el 2015

El acto legislativo No. 02 del 1 de julio de 2015, introduce la modificación constitucional denominada “reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional”, la modificación contentiva de 26 artículos retorna a la estructura clásica de la no reelección de altos funcionarios tales como el presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Registrador Nacional. (Universidad del Rosario, 2015)

De igual manera estableció reglas relativas a la elección de Magistrados de las Altas Cortes en búsqueda de evitar que sean nombrados en cargos públicos o vinculados mediante contrato a quienes hayan intervenido en su postulación o elección o sus allegados, recabando en la publicidad que debe mediar en la elección de Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. Señalando una inhabilidad específica de un año para ser elegido en uno de los altos cargos si se ha desempeñado en otro de los señalados (Artículo 2 del acto legislativo que modifica el artículo 126 Constitucional).

Se crea la Comisión de Aforados, artículo 178 A Constitucional (Artículo 8 acto legislativo) conformada por cinco miembros para un periodo de ocho años elegidos por el Congreso, que investigará y acusará a los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y al Fiscal General de la Nación.

Se crea el Sistema de Gobierno y Administración judicial, que estará a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y de la Gerencia de la Rama Judicial, suprimiendo en

consecuencia el Consejo Superior de la Judicatura. En cuanto a la labor que actualmente cumple la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura será reemplazado por la Comisión Nacional de Disciplinaria Judicial encargada de ejercer la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (Artículo 257). En resumen, modifica 22 de sus artículos, adiciona uno (178A) y deroga dos (256 y 261).

El artículo 113 de la Constitución, con el cual se inicia el capítulo de la estructura del Estado, señala un primer elemento, se mantiene la división del poder público en las tres ramas clásicas. Sin embargo, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, son complementadas con otras a cargo de órganos autónomos independientes de las tres ramas. La Constitución denomina órganos de control al Ministerio Público, y a la Contraloría general de la república (artículo 117 C.P.), a su vez, a organismos electorales los encargados de organizar, dirigir y vigilar las elecciones (artículo 120 C.P.), por lo que no hay tres poderes Estatales sino 4 con funciones diferentes y específicas.

La distribución de las funciones en los cuatro poderes Estatales son separadas, y como es tradición constitucional, el presidente en circunstancias excepcionales puede legislar, y el Congreso ha sido fortalecido en sus poderes legislativos, económicos y de control político. Al observarse uno de los aspectos más importantes de la Separación de Poderes: la relación entre las tres ramas del poder público, el panorama constitucional de 1991 es significativamente distinto al que operaba antes de la Asamblea Nacional

Constituyente, que originó la Constitución Política de 1991. Se conciben tres modelos de relación entre los poderes:

- Las relaciones entre las ramas se caracterizan por un sistema de pesos y contrapesos dentro de la línea Madisoniana clásica imperante en los Estados Unidos.
- El sistema de la colaboración armónica, introducido formalmente en Colombia en la reforma de 1936, como ya se señaló. Recogiéndose las ideas de Wilson y Roosevelt, sobre el replanteamiento del sistema Madison de frenos y contrapesos, para hacer más eficiente y responsable al Estado, que debía intervenir en la economía e impulsar políticas sociales.
- Sistema de relaciones de Concurrencia, en el cual más de una rama participa en el desarrollo de una misma actividad o decisión. La relación plasmada en la Constitución de 1991, tiene elementos de los tres sistemas al mismo tiempo. El principio de colaboración armónica se destaca en el artículo 113 de la Constitución Política, y predomina en asuntos de intervención del Estado en la economía, teniendo en cuenta que los fines del Estado deben estar orientados a la colaboración armónica, artículo 2 de la Constitución de 1991. (Zambrano, 2010)

En la constitución de 1991 en la parte orgánica de esta se han plasmado 3 poderes públicos y unos órganos independientes de estos tres que funcionan como organismos de control, entre los cuales están: el ejecutivo en cabeza del presidente de la república, que a su vez tiene funciones como jefe de Estado, jefe de Gobierno y máxima autoridad

administrativa, como segundo poder encontramos el legislativo encargado de la elaboración de las leyes, como tercer poder el judicial encargado de la administración de justicia y por último y en cuarto lugar tenemos los organismos de control: contraloría general de la república, encargada de la adecuada administración de recursos económicos y no económicos de las entidades públicas, la procuraduría general de la nación, encargada de velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos y verificar los desempeños de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, como ente investigador y sancionador de estos funcionarios, a su vez encontramos la comisión de aforados encargada de investigar a los funcionarios públicos con fueros constitucionales, los cuales no pueden ser investigados por el ente natural para esta función, quien es la Fiscalía General de la nación, que si bien está ubicada dentro del poder judicial es un órgano de control ya que es el encargado de investigar funcionarios públicos sin fuero.

El proceso de elección de los órganos de control es problemático ya que auspicia el clientelismo político e impide un adecuado ejercicio de control donde sean investigados y sancionados los funcionarios públicos cabezas de las distintas instituciones públicas. Proceso que ha sido avalado por la constitución del 91; al respecto a modo de ejemplo, encontramos que el procurador general de la nación es postulado por una terna entre el presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para posteriormente ser elegido por el Senado en pleno, lo cual es un contrasentido, ya que es postulado y elegido por las mismas personas que luego debe investigar; esto permite que se deban favores entre los funcionarios intervinientes lo cual tienen como

desenlace que los controles ejercidos no sean estrictos, lo cual afecta de forma grave la función pública que repercute de forma directa e indirecta en la no garantía de los derechos de las personas que habitan el territorio nacional.

Varios factores han presentado desajustes en el equilibrio de poderes, déficit de legitimidad y problemas de gobernabilidad. Ellos son:

- La reelección presidencial
- Intercambio de favores entre organismos de control y sujetos de control
- Funciones idénticas asignadas a distintas entidades
- Las competencias nominadoras de la cúpula de la rama judicial en el proceso de elección de las cabezas de los organismos de control
- La precaria representatividad política de varios departamentos comparados con otros.
- Excesivos poderes en los organismos de control disciplinario y fiscal.

Ante los anteriores factores desde el ministerio del interior se han planteado reformas a los organismos de control con las siguientes condiciones:

- Elección del Procurador y el Contralor: Al eliminar las funciones nominadoras de las altas cortes se requiere diseñar un nuevo sistema para elegir al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

- Elección del procurador y el contralor: Al eliminar las funciones nominadoras de las altas cortes se requiere diseñar un nuevo sistema para elegir al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.
- Modificaciones al juicio fiscal: Se propone la eliminación del principio de verdad sabida y buena fe guardada radicado en cabeza de los contralores territoriales y el contralor general a través del cual hoy pueden suspender servidores públicos. Se propone prohibir el control de advertencia y eliminar las contralorías territoriales y dejar en cabeza de la Contraloría General de la República sus funciones.

De esta manera, las imperfecciones del sistema político colombiano serían mucho más manejables si se contara con unos controles disciplinarios y fiscales eficaces. Porque un sistema parlamentario que, por las limitaciones culturales y de legitimidad, tiene desde hace décadas una alta dependencia en el uso electoral de los puestos públicos requiere de controles institucionales mínimos. Porque, en aras de la gobernabilidad, los gobiernos locales y nacionales honorables pueden dosificar la sed burocrática insaciable de los políticos y escoger las mejores hojas de vida para los cargos públicos entregados como representación política, pero no tienen los instrumentos para investigar y sancionar las irregularidades que éstos cometen en asocio con los políticos que los recomiendan.

En el estudio del proyecto de ley de equilibrio de poderes se está analizando si es mejor que la terna para procurador general la presente el presidente de la República o sea fruto de un proceso de selección por méritos, pero no se ha considerado cambiar el

componente más importante: el de quién lo elige. Se asume que debe ser el Congreso de la República por la premisa errada de que el control disciplinario tiene relación con las funciones de control político que le corresponde ejercer al Legislativo sobre el Ejecutivo. Pero en realidad se trata de controles incompatibles, al punto que el disciplinario no debe tener elementos de control político, pues eso desnaturaliza la función que debería ser eminentemente técnica que implica la vigilancia administrativa.

El problema de los controles disciplinarios y fiscales actuales es precisamente que en muchos casos están politizados, que son un instrumento para presionar funcionarios y se aplican a los alcaldes de pueblo sin apoyo parlamentario, o a dirigentes de orientación política diferente al del jefe del organismo de control, como sucedió con las destituciones desproporcionadas proferidas por la Procuraduría actual contra los alcaldes de Medellín (Alonso Salazar), Cali (Jorge Iván Ospina) y Bogotá (Gustavo Petro).

La elección parlamentaria de los jefes de los organismos de control parte de otra premisa falsa: que es el Ejecutivo quien controla los cargos públicos, cuando a nivel local los funcionarios son sugeridos por los propios parlamentarios, y en materia de nómina y contratación aquéllos obedecen a los intereses de quien los recomendó. Lo que equivale a que los parlamentarios están eligiendo a quién vigila a sus recomendados. O peor, que los jefes de los organismos de control son elegidos para que mantengan el gran andamiaje clientelista, ejerciéndolo desde sus entidades y protegiendo el del Legislativo. Se deben

examinar formas de elección de jefes de organismos de control en otros países, pues el problema no está en quien los nomina, sino en quien los elige.

Mecanismos de elección de organismos de control

- **Elección del Fiscal General de la Nación**

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por el Presidente de la República, de terna integrada por un (1) candidato de la Corte Suprema de Justicia, un (1) candidato de la Corte Constitucional y un (1) candidato del Consejo de Estado y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Las Altas Cortes deberán presentar sus respectivos candidatos antes de que el Fiscal General de la Nación en ejercicio culmine su periodo. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

- **Elección del Contralor General de la Nación**

Elector: Congreso de la República, previo estudio de los candidatos de la terna que envíen el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema, cada uno con un candidato. Para tal fin, podrá celebrar audiencias donde se escucharán los planteamientos programáticos de los integrantes de la misma. Para esta función

constitucional de elección el Congreso elegirá en pleno de la terna enviada en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del presidente de la República. (Mira, 2001)

Nominador: terna conformada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Elección visible, 2017)

- **Elección del Procurador General de la Nación**

Para elegir al nuevo Procurador o Procuradora General de la Nación, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia (máximo tribunal para el derecho civil, penal y laboral), y el Consejo de Estado (máximo tribunal para el derecho administrativo), nominan cada uno a un candidato o candidata. El Senado de la Republica elige de entre esta terna a quien ocupará la dirección de la Procuraduría General de la Nación. (Procura Colombia, 2017)

- **Elección del Defensor del Pueblo**

El artículo 281 de la Constitución, establece que el Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de terna elaborada por el presidente de la República. Según el artículo 2 de la ley 24 de 1992, el Presidente deberá presentar la terna a la Cámara, dentro de los 15 días siguientes a que inicie la legislatura, esto es, entre el 23 de julio y 13 de agosto. La elección se efectuará en el primer mes de sesiones, esto es, dentro del 20 de julio y 21 de agosto. El defensor del pueblo tiene

periodo institucional, siendo su posesión el 1 de septiembre. (Misión de observación electoral, 2012)

Lo anterior se puede resumir en la Tabla 1:

Tabla 1
Elección y funciones de jefes de órganos de control en el Estado Colombiano.

¿Quién lo Elige?	Órgano de Control	Funciones
Corte Suprema de Justicia	Fiscal	Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.
Consejo de Estado Corte Constitucional Presidente		
Consejo de Estado Corte Suprema de Justicia Senado de la República	Procurador	La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado.
Senado de la República	Contralor	Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
Cámara de Representantes		Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.
Presidente	Defensor del Pueblo	Rinde informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

Cámara de
Representantes

Solicita a la Corte Constitucional la revisión de fallos de tutela. Demanda, impugna o defiende ante la Corte Constitucional normas relacionadas con los derechos constitucionales.

Fuente: Elaboración propia.

Ejercicio de Derecho comparado con Uruguay

Durante el transcurso de la investigación se encontró que existe un modelo homogéneo en la forma de elección de las autoridades que generan controles al Ejecutivo y a los particulares, lo que evidencio que es difícil hacer un contraste de un modelo que supere las complejidades a las que se enfrenta el Estado Colombiano respecto a la elección de los Organismos de Control. Para probar este postulado se presenta la batería que demuestra la forma de elección de los Fiscales Generales en Latino América en donde se constata que la elección tiene una fuerte incidencia tanto el Ejecutivo y el Legislativo.

Tabla 2
Elección del Fiscal en países de América

País	Cargo	Candidaturas	Elección	Periodo	Reelección	Independencia
Colombia	Fiscal General de la Nación	Terna propuesta por el Presidente de la República	Favorabilidad de las dos terceras partes de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia	4 Años	No	Forma parte de la Rama Judicial

Ecuador	Ministro Fiscal General	Terna propuesta por el Consejo Nacional de la Judicatura	Elección por parte del Congreso Nacional	6 Años	No	Independiente de las Ramas del Poder Público
Estados Unidos	Fiscal General	Postulación directa por parte del Presidente	Ratificación del Senado	Remoción por decisión Presidencial	No	Forma parte de la Rama Ejecutiva
País	Cargo	Candidaturas	Elección	Periodo	Reelección	Independencia
México	Procurador General de la República	Postulación directa por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Ratificación del Senado de la República	Remoción por decisión Presidencial	No	Forma parte de la Rama Ejecutiva
Venezuela	Fiscal General de la República	Terna definida por el Comité Republicano de Postulaciones del Poder Ciudadano a partir de concurso público	Elección por parte de la Asamblea Nacional	7 Años	No	Independiente de las Ramas del Poder Público
Paraguay	Fiscal General del Estado	Terna propuesta por el Consejo de la Magistratura	Designación por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	5 Años	Si	Independiente de las Ramas del Poder Público

Argentina	Procurador General de la Nación	Postulación directa por parte del Presidente de la Nación	Ratificación por las dos terceras partes del Senado Nacional	Vitalicio	No	Independiente de las Ramas del Poder Público
-----------	---------------------------------	---	--	-----------	----	--

Fuente: (Elección Visible org, 2017)

Nótese como existe una identidad homogénea al respecto de la elección del órgano de control, lo cual no permite realizar un adecuado estudio de derecho comparado para determinar un mejor modelo. Sin embargo, en la investigación se encontró que el Estado con menores índices de corrupción administrativa en Latinoamérica para el año 2016 es el Estado de Uruguay, obteniendo una calificación en el puesto 21 a nivel mundial, lo que lo posiciona como primer puesto en la región (Transparencia Internacional, 2016). Si bien existen países mejor calificados, no es viable realizar el estudio comparativo con estos países por las diferencias culturales, geográficas, que impedirían realizar un trasplante jurídico, como es el caso de la Monarquía Constitucional del Estado de Dinamarca, que ocupó el primer puesto. Por ello se presentará un estudio comparativo con el Estado de Uruguay.

Derecho comparado entre Colombia y Uruguay

Se ha escogido al Estado de Uruguay porque fue el mejor calificado de Latinoamérica, por el informe de Transparencia Internacional sobre Índices de Corrupción para el año 2016, el puesto que ocupó el Estado de Uruguay fue el 21 de 171 estados evaluados. Se reconocen las diferencias y similitudes del Estado uruguayo, por lo cual al finalizar el documento existe la posibilidad que se concluya que no es viable realizar un trasplante de una institución Uruguaya al Estado Colombiano. Sin embargo, si es así, la conclusión al terminar el documento tendrá argumentos razonados para entender porque en Uruguay tienen mejores resultados que en el territorio colombiano, en temas de funcionamiento de las entidades públicas y su gestión para la población de manera general.

Para que sea un buen ejercicio de Derecho comparado, que tiene como finalidad ubicar una posible respuesta en un país distinto a Colombia, para afrontar una problemática. Se hace uso de los términos: trasplante y transmutación, utilizados por Diego Eduardo López Medina en su libro la Teoría Impura del Derecho. Los términos antes mencionados son utilizados para indicar la manera en la adaptación de teorías jurídicas foráneas, desde los “sitios de producción” a los “sitios de recepción”. No obstante, en ese proceso la mayoría de veces, los conceptos e ideas originarias sufren modificaciones que pueden llegar a modificar la esencia o núcleo de la teoría, transformándose en algo distinto a lo planteado, que seguramente dará resultados totalmente distintos a los esperados. A esto se le llama transmutación, y al escenario

contrario donde la teoría no sea modificada en su esencia o núcleo se le denomina trasplante.

El ejercicio que se presenta tiene como finalidad ubicar una teoría de ingeniería constitucional que pueda ser utilizada en Colombia desde Uruguay, la cual contribuya con las problemáticas de corrupción. En este proceso, se pueden presentar modificaciones en la idea general que se tiene para implementar, es allí donde juega un papel importante los aspectos culturales, geográficos, históricos, y de sectores de poder en la clase política. (Medina, 2004).

Al respecto es necesario para realizar estudios de derecho comparado, adentrarse en temas ajenos a los estrictamente jurídicos, debemos acudir a conceptos de historia, sociología, geografía, demografía. Y es necesario porque las sociedades son distintas entre estas, y más si son en lugares que se encuentran a distancias extensas, con lo cual tienen disimilitudes grandísimas, y las figuras a trasplantar fueron concebidas para cierto tipo de sociedad determinada por un variado número de factores que son decisivos al momento de definir la sociedad, con lo cual se hace necesario conocer estos factores. (Zweigert, 2002).

Además, porque en las complicadas relaciones y dinámicas de la política, por influencia de los intereses, podría distorsionarse alguna opción que pueda beneficiar a un país; en la independencia de Colombia que se trajeron los planteamientos de la

revolución americana 1776 y francesa 1789, que reconocían derechos al hombre. La sociedad que gestó la independencia eran personas con aspiraciones al control como nueva jerarquía para las Américas, con lo cual hicieron uso de los derechos del hombre con reservas de exclusión de los puntos que no les beneficiaban. Con esto pretendo ejemplificar que la política es una actividad de intereses y estos son algunas veces, razones que definen las políticas públicas y para nuestro caso la naturaleza de las instituciones Constitucionales.

Entre el Estado de Colombia y el Estado de Uruguay existen diferencias determinantes que dificultan realizar un “trasplante jurídico” por las grandes diferencias existentes entre los países. No obstante, también tienen similitudes por ser parte de un mismo sub continente y compartir ciertos aspectos históricos, con lo cual puede ser viable, si se llega encontrar alguna figura que pueda ser utilizada, con tal finalidad se iniciará con la presentación de algunos datos característicos de Uruguay bajo la comparación con Colombia, posteriormente se abordará a los organismos de control en este Estado, para finalizar con el estudio de cómo funciona la elección de estos. (Achugar, Demasi, Mirza, Rico , & Viñar, 1995),

En el caso de Colombia es evidente que el Estado no puede cubrir con su presencia en la totalidad del territorio nacional, a modo de ejemplo, el departamento del Vichada no tiene un tribunal propio, su Distrito Judicial depende de Cundinamarca, el Distrito Judicial más grande de Colombia, cubre más del 50% del territorio nacional, para

interponer una demanda administrativa de competencia del Tribunal que debería ser interpuesta en el Departamento del Vichada la persona debe desplazarse a otro Departamento por carecer de un tribunal. Es solo un ejemplo de cómo el Estado Colombiano a lo largo de la historia ha sido incapaz de mantener presencia en algunas zonas del país, no necesariamente por la extensión territorial del país, ya que existen naciones con extensiones mucho más grandes que el Estado Colombiano, que, si tienen presencia en la totalidad del territorio, como Canadá.

Sin embargo, para el presente trabajo en este párrafo lo que se pretende resaltar es la capacidad de cubrir todo el territorio nacional con una presencia Estatal fuerte, la cual el Estado de Uruguay realiza, en parte por la reducida extensión territorial, y al Estado Colombiano se le ha dificultado de forma constante en la historia, así hay una diferencia importante entre estas naciones en administración pública en razón a la extensión territorial. (Díaz E., 1986)

- Las condiciones históricas en el Estado de Uruguay son distintas al caso Colombiano, en medidas distintas a las similitudes que puede tener el país con otras naciones del Continente, Colombia a diferencia de las demás naciones no tuvo un periodo de Dictadura Militar extenso en la historia nacional, ha tenido problemas igualmente o incluso peores con otras causas y en distintos tiempos a la llamada época de las dictaduras en América, caso contrario el Estado de Uruguay que tuvo un periodo de 12 años en dictadura, similar a Argentina o

Chile, incluso Brasil , esto género que la legislación tenga unos controles presidenciales distintos a los nuestros que puede tener incidencia en la administración Estatal, adicionalmente desde una óptica histórica y antropológica ha sido un episodio que ha marcado la memoria histórica generando impactos en la identidad. A modo de ejemplo, en el Estado de Uruguay existe la Secretaria de Derechos Humanos para el pasado reciente, la cual tiene como una de sus finalidades resolver asesinatos por causas políticas por responsabilidad directa del Estado o aquiescencia del mismo.

- La diferencia en la cantidad poblacional entre los dos países es grande, ya que Colombia tiene una población de 49.231.738 personas (DANE, 2017), mientras que el Estado de Uruguay tiene una población de 3.455.182 personas, la cuestión de densidad poblacional es determinante para poder estudiar la administración pública ya que esta dimensionada en formas distintas entre un país con poca densidad poblacional y otro con una densidad que la supera por más de 10 veces. (Poblacion.Population, 2017)
- Desde el aspecto cultural, al evidenciar las decisiones tomadas, como al ser el primer país en Latinoamérica y segundo del mundo en permitir la unión de parejas del mismo sexo en todo el territorio nacional con la ley 18.246 del 2008 “*unión concubinaria*” o en legalizar la marihuana y dándole el control al Estado

de su proceso y explotación por medio de la ley No. 19.172 de 2013, o en que sea el país de América latina con menos población religiosa, o que sea el país más alfabetizado de Sur América estos datos, agregando los motivos por los cuales se escogió esta nación, mencionadas en hojas anteriores, pueden dar indicios puntuales de la cultura Uruguaya; de manera general, como personas de mentalidad liberal por las decisiones que han tomado en asuntos que Colombia a este momento pretende implementar y existe oposición por un amplio sector poblacional. O desde otra postura, con un sentido de pertenencia solido que les permite ejercer una democracia verdaderamente participativa, a diferencia del Estado Colombiano que tiene regionalismos y problemas con las elecciones en algunas zonas del País. (Secretaria de Derechos Humanos, 2017)

Realizando las aclaraciones que se consideran pertinentes, deben ser mencionadas similitudes que pueden permitir realizar un trasplante Jurídico, la más importante está en la cercanía en que se encuentran, por pertenecer al mismo Sub Continente, el idioma, y un sistema Jurídico descendiente de la misma familia jurídica, unos momentos históricos compartidos que han contribuido a la definición de los países actuales como lo fue la época de la conquista y colonia por parte de España. (Robledo, 2016 , pág. 10)

Estructura Estatal en la República Oriental del Uruguay

Desde la Constitución de Uruguay de 1967 se hace una presentación amplia de la estructura Estatal, para posteriormente identificar que instituciones realizan control en el Estado Uruguayo. En el artículo 82 define al Estado de Uruguay como democrático y republicano, con un poder legislativo compuesto por dos cámaras: de Representantes y Legisladores que juntos conforman la Asamblea General (artículo 84 Constitución de Uruguay), el Poder Ejecutivo está en cabeza del Presidente de la Republica y su Vicepresidente los cuales son elegidos por voto popular para periodos de 5 años (artículo 152 de la Constitución de Uruguay), y los ministros que son funcionarios elegidos y posesionados directamente por el presidente, similar a los funcionarios de libre nombramiento y remoción en Colombia, adicionalmente en la Constitución Uruguay en el artículo 153 se ha establecido que ante renuncia, incapacidad permanente, muerte del Presidente y Vicepresidente electo, vacancia temporal o definitiva, desempeñara las funciones de Presidente, el Senador primer titular de la lista más votada del mismo partido político del presidente electo, que reúna los requisitos del artículo 151, así mismo vinculados al Poder Ejecutivo tenemos los organismos Autónomos los cuales son entidades especializadas en un tema puntual que es obligación del Estado garantizar a sus ciudadanos.

A modo de ejemplo, está en el artículo 196 Constitucional el Banco de previsión social como órgano autónomo, el cual goza de las características propias de toda entidad con estatus de descentralizada, el Banco tiene como finalidad de organizar los asuntos relacionados con la seguridad social como el Banco central de la República de Uruguay

que al igual del anterior es una entidad autónoma pero vinculada al Poder Ejecutivo. Como tercer poder en el Estado Uruguayo se encuentra la administración de Justicia incluida en la sección XV de la Constitución de Uruguay; como órgano máximo se ha establecido a la Corte Suprema de Justicia que corresponde realizar los Controles Constitucionales (artículos 256 y 257 Constitución política de Uruguay) y garantizar la administración de Justicia a los particulares en sus distintos asuntos y especialidades (artículo 239 Constitución de Uruguay), adicionalmente se integra por una Jurisdicción Penal Militar, una contenciosa administrativa, Justicia Electoral, con un Alta Corte Electoral (artículo 322 de la Constitución de Uruguay) y los jueces de paz.

Como instituciones propias que estén diseñadas para realizar control a la actividad de los demás entes Estatales se evidencia que a diferencia del Estado Colombiano no son similares, como lo son la Procuraduría General de la Nación que tiene como finalidad garantizar los derechos humanos y verificar por la adecuada función Pública (art. 278 C.N.), existe una institución denominada con el mismo nombre (artículo 314 de la Constitución de Uruguay), sin embargo se diferencia bastante en sus funciones y naturaleza; es de carácter exclusivo de la Jurisdicción Contenciosa administrativa, tiene independencia en sus decisiones y puntualmente debe ser oído en todos los asuntos tributarios ya que su finalidad es proteger los recursos económicos que están involucrados o pueden estarlo en el litigio, propiamente por las autoridades gubernamentales, se encuentra que la razón de ser de la figura del Procurador en el Estado Oriental de Uruguay se fundamenta en el cuidado de los recursos económicos, de

manera puntual los tributos de la Nación, la Procuraduría de Uruguay tiene más similitudes con la Contraloría General de la Republica en Colombia que su homóloga del mismo país.

Se encontró también en la sección XIII del Tribunal de Cuentas capítulo único, desde el artículo 208 en adelante, tiene funciones en todo lo relacionado con los tributos y presupuesto público, de orden nacional, Departamental y Provincial, sus conceptos desfavorables impiden continuar con las actuaciones de los entes del Estado y deben ser remitidos a la Asamblea General (Congreso caso Colombia), para que esta de la última palabra, intervenir en toda actuación del Estado en lo relacionado con la gestión financiera y denunciar ante quien corresponda cualquier irregularidad con asuntos financieros del Estado. Otra función está en presentar al Ejecutivo el proyecto de ley de contabilidad y administración financiera, el que posteriormente con las modificaciones hechas por el segundo se le presentará al Legislativo, en él se incluirán todos los asuntos relacionados con el patrimonio del Estado. Por último, desde el artículo 191 al artículo 193 se evidencia la importancia del Tribunal de Cuentas, por: 191: toda entidad autónoma descentralizada deberá publicar de forma periódica y pública sus estados financieros los cuales deben previamente tener una aprobación por parte del Tribunal de Cuentas, 192: los directores de entidades autónomas podrán ser reelegidos para cargos similares siempre y cuando no tengan investigaciones previas por parte del Tribunal de Cuentas, 193: los directores cesantes deberán llevar su gestión a una rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas la cual deberá tener su aprobación.

Se encontró que el Tribunal de Cuentas cuenta con atribuciones privilegiadas por darle jurisdicción ante toda entidad Estatal otorgándole de esta manera poder para cambiar las actividades de las entidades públicas cuando así lo considere, incluso en los casos donde la Asamblea General es la que decide en última instancia, adicionalmente de sus aprobaciones depende gran parte de la elección de los directores de órganos autónomos, su continuidad e incluso su retiro.

Es necesario verificar algo la historia de esta importante Institución para la ingeniería Constitucional de la República Oriental del Uruguay; indica que la tradición de una figura con funciones similares está dada desde la independencia de la nación, con la creación de la Comisión de Cuentas, con el fin de realizar la liquidación y comprobación de las cuentas anuales generales que debía presentar el Gobierno, todas oficinas del Estado debía prestarle los documentos pertinentes a la Comisión de Cuentas, ya en la Constitución de 1830, con modificación de la ley 65 de 1834 se dispuso *“cada cámara de las que componen el cuerpo legislativo nombrará todos los años, al empezar el período de sus sesiones, una Comisión de Cuentas para fiscalizar las que presente el Poder Ejecutivo”* posteriormente por medio de las leyes 339 de 1853 y 1466 de 1880 se le dio la capacidad decisoria última al Parlamento (Tribunal de Cuentas Uruguay, 2017)

Cuenta también con una escuela de Auditoría Gubernamental, la cual tiene como finalidad:

Los cometidos de dicha Escuela son:

A) Diseñar, impartir y mantener el Programa de Formación y Actualización de Auditores Gubernamentales.

B) Incluir en el mencionado Programa técnicas modernas de prevención, detección y corrección de fraudes y corrupción administrativa en el sector público.

C) Establecer sistemas de capacitación basados en tecnología de punta para la transmisión e interacción real de conocimientos y experiencias en el ámbito nacional, regional e internacional.

D) Operar el sistema de actualización de Auditores para la renovación anual de sus conocimientos y habilidades, llevando el control del proceso.

E) Organizar eventos técnicos sobre materias de su especialidad mediante la realización de foros, talleres o seminarios abiertos al público (Tribunal de Cuentas Uruguay, 2017)



Figura 1 Organigrama del Tribunal de Cuentas. Fuente: Página oficial del tribunal de cuentas del Estado Oriental de Uruguay (Tribunal de Cuentas Uruguay, 2017).

Elección de los Magistrados del Tribunal de Cuentas de Uruguay y su Funcionamiento

El artículo 208 de la Constitución del Estado Oriental de Uruguay establece que el tribunal de cuentas estará conformado por 7 miembros, que deben reunir las mismas calidades exigidas para ser Senador, las cuales están consagradas en el artículo 98 constitucional y son: ser ciudadano natural o legal con siete años de ejercicio, y en ambos casos, tener treinta años al momento de postularse. Y son elegidos por la Asamblea General conformada por el poder Legislativo de este país, por dos tercios de la totalidad de los Senadores. Y tienen cada Magistrado de a tres suplentes.

El control realizado a las entidades públicas en el Estado de Uruguay tiene dos dimensiones denominadas control interno y control externo, el primero se realiza a la administración central, a sus contadores y al Tribunal de cuentas; verificando el adecuado

balance en sus números financieros, por medio de la Auditoría Interna de la Nación. En ámbito departamental este control recae sobre la contaduría General Municipal o en el Tribunal de cuentas. Reglamentado por los artículos 99 a 102 del TOCAF 2012 No. 150-2012, aprobada por decreto 150/012

El control externo corresponde al Tribunal de Cuentas que tiene la facultad de ejercerlo de manera previa, ante denuncia de irregularidades presentadas en el manejo de los fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad a la que están obligados los funcionarios públicos (artículo 211 Constitución Nacional y 123 del TOCAF). Adicionalmente tiene una facultad que le permite dar mayor eficiencia a los asuntos que sean considerados urgentes, catalogándolos como tales serán enviados al órgano legislativo nacional o departamental para que estudien las observaciones realizadas sobre gastos sin disponibilidad presupuestal o a procesos de contratación estatal celebrados con irregularidades legales o porque el acto administrativo no se encuentra debidamente fundamentado para tal finalidad. Tema desarrollado por el artículo 476 de la ley 17.296 del 21 de febrero del año 2001.

Sobre este punto en la intervención y selección que realiza el Tribunal de Cuentas del Estado de Uruguay, a diferencia del Estado Colombiano encontramos una debilidad de este último; y esta radica que el Tribunal de Cuentas tiene facultades de intervención previas cuando considera que existen méritos para iniciar una investigación, mientras, en el Estado Colombiano por orden constitucional en el capítulo 2 del título sobre los

organismos de control concede facultades a la Contraloría General de la República de intervención posterior. Esto afecta ya que con el control previo se pueden arreglar y sancionar las falencias al momento que se están cometiendo, por medio del otro control debe sancionarse cuando las irregularidades ya han sido consumadas.

Los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas las gestiones del patrimonio del Estado serán responsables administrativamente en materia financiera y contable. Son responsables altos cargos de las instituciones, cargos medios y cargos bajos que utilicen de manera inadecuada los fondos Estatales o administren incorrectamente los bienes. Los artículos 119 y 120 del TOCAF y artículo 308 del TOFUP indican que la actividad pública apartada de los principios adecuados en materia de administración pública financiera, sus procedimientos adecuados, y la mala custodia de bienes públicos constituye falta administrativa aun cuando no ocasione perjuicios económicos para el Estado.

En los artículos 528 y 529 de la ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987, artículo 153 de la ley 16.170, artículo 70 y 71 del TOCAF, artículo 31 de la ley 16.170 y art. 377 de la ley 16.226, se indica que los funcionarios públicos al utilizar bienes muebles e inmuebles pertenecientes al organismo público que le sean designados a uso del funcionario con la finalidad exclusiva para el funcionamiento de su cargo. Tienen prohibidos los funcionarios públicos hacer uso de objetos para beneficio particular ajeno

del servicio, como lo son usos de combustibles, reparaciones o vehículos oficiales para sus desplazamientos personales que provengan de fondos públicos.

Conclusiones del capítulo

Al haber realizado el estudio de derecho comparado entre el Estado de Uruguay y de Colombia, se evidencia que su estructura constitucional tiene similitudes, como lo son las divisiones del poder público y las respectivas conformaciones, o la manera de elegir a los directores de los organismos de control. No obstante, se ubicaron diferencias considerables.

Estudiando la constitución del Estado de Uruguay se ha encontrado que en su diseño Estatal los Organismos de Control: la Procuraduría, tiene como finalidad realizar intervención en los procesos de la jurisdicción administrativa, cuando el Estado debe ser condenado al reconocimiento de pagos por fallas en su servicio. La Procuraduría realiza presencia para verificar que los dineros del erario se protejan en todo proceso administrativo donde deben intervenir. Distinto, la figura del Estado de Colombia que lleva el mismo nombre, la cual tiene como finalidad proteger los Derechos Humanos y realizar control disciplinario a los funcionarios Estatales.

El otro organismo de control es el Tribunal de cuentas es una institución con un profundo arraigo en el Estado, pues esta tiene data desde la independencia, adicionalmente sus facultades son de gran relevancia ya que esta puede detener los

proyectos o labores de las distintas entidades de todos los órdenes territoriales, y tiene como función verificar el adecuado uso de los dineros públicos.

Puede entenderse como una institución con similitudes la Contraloría en Colombia. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas tiene mayor autoridad ya que de esta ejerce controles que pueden interrumpir las actividades de las instituciones, a diferencia de Colombia donde el control de la Contraloría es posterior, y por último esta entidad debe revisar la ley de presupuesto nacional.

Se concluye que la prioridad en Uruguay está encaminada en la protección y adecuada inversión de los dineros públicos, por los controles rigurosos que realizan a las entidades públicas sobre la utilización de los recursos, las facultades dadas a los organismos de control pueden impedir la ejecución de los proyectos en los que evidencien existe un adecuado uso de recursos, en el momento de que estén siendo ejecutados.

Adicionalmente, se concluye que la hipótesis no fue confirmada ya que los directores en los organismos de control son electos de manera similar, por ello la problemática no radica en su elección, sino en la adecuada administración de los recursos públicos.

Capítulo 2

La corrupción judicial en Colombia

El concepto de corrupción judicial

La palabra corrupción proviene de la expresión latina corruptio, corruptiōnis.- Según el Diccionario de la Real Academia Española, significa: acción y efecto de corromper; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; en las organizaciones, especialmente en las públicas, practica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. En términos generales “Se entienden como actos de corrupción judicial aquellos actos en los cuales la conducta del juez o empleado judicial vulnera el principio de imparcialidad en un proceso judicial, con mira a la obtención de un beneficio indebido o ilegal para sí mismo o para un tercero. Beneficio que puede ser material o financiero como inmaterial y, en ese sentido, son manifestaciones de corrupción judicial la acción del funcionario judicial que recibe dinero para agilizar un trámite, la del que pierde el expediente por un precio, como la actuación del juez que no toma en cuenta evidencia con el afán de justificar la absolución de un inculpado de alto perfil político o poder económico”.

Las principales manifestaciones de corrupción judicial al interior de todos los sistemas de justicia tienen por protagonista al juez, fiscal o sus subalternos y la comunidad no acepta –ni siquiera excepcionalmente- que, en ese censurable papel protagónico, se encuentre el Magistrado.

Una de las prácticas más comunes de la corrupción en la justicia consiste en pedir o aceptar pagos indebidos para otorgar beneficios. Son muchos los ejemplos que podríamos citar, entre ellos estarían: emisión de órdenes de libertad que no proceden; modificación en la tipificación de los delitos; dictar o no medidas cautelares; acelerar o retardar trámites o toma de decisiones; entrega de resoluciones a una de las partes para que conozca de antemano el sentido de los fallos en detrimento de la otra o de la imparcialidad que exige la transparencia en la justicia y un largo etcétera de ejemplos.

En esta nociva práctica judicial aparece –de forma casi necesaria- la figura del abogado, como agente corruptor de la judicatura, estructurando una relación en la que obtienen beneficios mutuos. En la investigación adelantada por la Fundación para el Debido Proceso Legal, sobre corrupción judicial, se comprobó que muchos abogados “ofrecen agasajos y regalos a los servidores judiciales, con la intención de que cuando conozcan sus casos, estos se resuelvan conforme a sus pretensiones”. (La voz del Derecho, 2015)

También se comprobó, que estos mismos abogados, les exigen a sus clientes sumas de dinero para pagar intermediarios –funcionarios auxiliares o personal administrativo del despacho- que les permita garantizar el resultado favorable del proceso y contra dicho éxito –una vez obtenido- subir la apuesta por sus honorarios.

El experto en temas de corrupción, Ph. D de la Universidad de Harvard y profesor de la cátedra de Desarrollo Internacional y de Seguridad en Estados Unidos, Robert Klitgaard definió el fenómeno como: corrupción = monopolio + discrecionalidad – transparencia. El mismo estudio elaborado por la Fundación para el Debido Proceso Legal, definió los comportamientos propios de la corrupción judicial como aquellos “en los que un funcionario judicial decide, en el marco de un proceso, en violación del principio de imparcialidad en beneficio de una de las partes y/o de sí mismo”. (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007)

Recuento histórico de las políticas públicas sobre corrupción judicial en Colombia, y el papel de los organismos de control

La comunidad internacional ve a Colombia como un país comprometido con la lucha contra la corrupción debido a su papel protagónico en el impulso de diferentes normas que promueven el control y la transparencia. Estas son algunas de las convenciones y foros internacionales contra la corrupción en los que participa Colombia.



Figura 2 Convenciones y foros internacionales contra la corrupción en los que participa Colombia. Fuente: (Presidencia de la República, 2016)

Tabla 3
Políticas anticorrupción

Año	Política	Descripción
2011	Creación del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474)	Fortalece la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción. En otras palabras, es una garantía de que los colombianos cuentan con una columna vertebral que regula las medidas administrativas, penales y disciplinarias y pedagógicas en la lucha contra la corrupción.
2012	Entra en vigor el decreto 19, mejor conocido como "Ley anti trámites"	Se reforman o suprimen regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios de la administración pública. Gracias a esto, los ciudadanos evitan una gran cantidad e procesos innecesarios. Además, el decreto contribuye a eliminar la figura ilegal de los "tramitadores".

Año	Política	Descripción
2012	Nacimiento del plan anticorrupción y de atención al ciudadano (Decreto 2641)	Se establecen los estándares que deben cumplir las entidades públicas para luchar contra la corrupción y mejorar la atención al ciudadano. Esto significa que ahora las instituciones pueden identificar con mayor facilidad los riesgos de corrupción y establecer así sus acciones preventivas.
2014	Creación del manual único de rendición de cuentas	Se establecen lineamientos para que las entidades públicas rindan cuentas. Esto permite crear un diálogo permanente entre las entidades públicas y los ciudadanos: los colombianos preguntan, las entidades responden.
2015	Creación de la ley del Derecho fundamental de petición (Ley 1755)	Se regula el derecho fundamental de petición como una herramienta de control social con la que los colombianos pueden solicitar información de interés a cualquier entidades pública o privada.
2015	Firma de la directiva presidencia No. 01 para el control interno	Con esta norma, los jefes de control Interno o quienes hagan sus veces en las instituciones públicas, deben reportar a la secretaría de Transparencia los delitos o los actos de corrupción que detecten en sus entidades en la Nación. Con esto, la lucha contra la corrupción se refuerza desde el seno de las entidades del Estado.
2015	Nacimiento de la ley estatutaria de participación ciudadana (Ley 1757)	Se promueve, protege y garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural. Con esta ley se reconoce a la sociedad civil como actor clave en la construcción de país y se brindan garantías para su participación.

Año	Política	Descripción
2016	Nace la comisión nacional ciudadana para luchar contra la corrupción	Con el Decreto 958 se garantiza la transparencia y participación de los colombianos que deben pertenecer a esta comisión que es la máxima instancia ciudadana de lucha contra la corrupción.

Fuente: Elaboración propia, a partir de información tomada de (Presidencia de la República, 2016)

Casos puntuales de corrupción judicial desde el año 2015 al 2017 y la actuación de los organismos de control

A continuación, se presentan algunas noticias con pertenencia dentro del tema desarrollado en el presente trabajo:

- Se exponen en el siguiente artículo las razones por las que se presentó la destitución del Procurador:

“El Consejo de Estado determinó que Ordóñez no debió ser elegido hace cuatro años, por varias razones. La primera, clave, tiene que ver con que la terna se disolvió antes de que votaran los senadores: la candidata de la Presidencia, María Mercedes López, magistrada del Consejo Superior de la Judicatura, renunció. Aunque parezca obvio que las ternas son de tres, en ese momento, el Senado eligió con dos candidatos disponibles. La terna, anotó el alto tribunal, debió haberse reconstituido.

Otro de los temas discutidos en el Consejo de Estado fue el hecho de que el Congreso reeligiera al procurador a pesar de que la Carta Política de 1991 no indicaba explícitamente que esa reelección estaba permitida.

Tampoco la prohibía, pero lo que concluyó el alto tribunal fue que ese vacío en las reglas no habilitaba al Senado para seguir adelante con la reelección. Esta debía estar autorizada de manera expresa. Además, con la Ley del Equilibrio de Poderes, que el Congreso aprobó el año pasado, todas las reelecciones quedaron vetadas, incluida la presidencial.

Algo más que se puso sobre la mesa –fundamental– fue la cercanía que Ordóñez creó con senadores y magistrados de la Corte Suprema de Justicia –la cual lo postuló para la terna– tras designar parientes de ellos en la Procuraduría. Los demandantes señalaron que esos lazos, que en cristiano significan pagar por el puesto, iban en contra de la Constitución y el Consejo de Estado terminó dándoles la razón. El máximo tribunal administrativo señaló que la arquitectura constitucional del país y el sistema de pesos y contrapesos habían quedado resquebrajados con la segunda elección de Ordóñez.” (El Espectador, 2016)

Llama la atención de lo anterior el hecho de la prohibición de las reelecciones en la Ley del Equilibrio de Poderes, y también la evidente situación de conflicto de intereses que ha convertido la elección de jefes de organismos de control como una forma de pagar favores políticos.

- En Colombia existen 3.795 entes de control, de carácter nacional, departamental y municipal, estos deben cumplir con sus funciones constitucionales de vigilancia a

los dineros públicos y a la actuación de los funcionarios, esta labor tan importante tiene asociado un presupuesto significativo, sin embargo son muchos los casos de corrupción, lo que indica que hay un detrimento del patrimonio público en la ejecución de recursos destinados a la vigilancia y control ya que esta labor no es efectiva como se evidencia en el siguiente:

“Los organismos de control en Colombia abundan, pero la corrupción no da tregua. Mientras el país no para de hablar del robo de los dineros públicos, existen cerca de 4 mil oficinas de control para vigilar los recursos del Estado. Así mismo, hay 3.795 divisiones de control interno, creadas como retén contra los corruptos.

A ellas se les agregan las instituciones de control fiscal de carácter nacional y departamental, que le cuestan anualmente al país unos 4,5 billones de pesos. No se trata de entes de poca monta. La Contraloría general es el principal organismo en ese sentido y cuenta con 32 gerencias departamentales. Además, existe una Auditoría General y 62 contralorías territoriales, entre departamentales, distritales y municipales. Pero no es todo. La lista de los organismos que vigilan, sancionan y defienden el patrimonio del Estado se vuelve interminable: Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, cada una con filiales y regionales. A ello hay que sumarle los organismos de la Rama Judicial que en materia de control e investigación deben poner su cuota. Para completar, hay 1.102 personerías -una por municipio- que también tienen la misión de estar con

el ojo abierto ante cualquier irregularidad que intente lesionar los intereses del Estado”. (Manchego, 2017)

El costo de estos organismos para Colombia por ejemplo según la Ley de Presupuesto del 2011 fue superior a 4,5 billones de pesos. Sin embargo, las cifras de corrupción en vez de disminuir, aumentan como se evidencia a continuación:

“En contraste, los resultados, aunque distintos, no dejan de sorprender. Según datos suministrados por Elizabeth Úngar, directora ejecutiva de Transparencia por Colombia, el desvío anual de recursos del Estado a bolsillos de los corruptos es de cerca 3,2 billones de pesos. El zar anticorrupción, Óscar Ortiz, subió la cifra a 4 billones de pesos, mientras que el auditor General, Iván Darío Gómez Ruiz, habla de 9,2 billones de pesos.

El grado de recuperación de los recursos en riesgo de detrimento patrimonial es apenas de 0,8 por ciento (es decir, 8 pesos por cada 1.000 que han sido mal usados). Todo, debido a la falta de efectividad de los procesos de responsabilidad que, a la vigencia 2009, sumaban 10.296, por un monto cercano a los 3 billones de pesos, de acuerdo con estadísticas de la Auditoría. (Manchego, 2017)

- La actuación de muchos funcionarios públicos es denunciada por funcionarios de la rama ejecutiva pertenecientes a la oposición que al no estar vinculados a los

partidos políticos que postulan y eligen a los jefes de organismos de control, ni al fiscal, pueden libremente denunciar las irregularidades en ejercicio de su función, tal como se presenta a continuación:

“El senador del Polo Democrático, Jorge Enrique Robledo radicó una denuncia penal ante la Fiscalía en contra del fiscal General, Néstor Humberto Martínez, y Luis Fernando Andrade, actual director de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). La razón, supuestamente favorecieron a la empresa Odebrecht.

De acuerdo con el congresista, ambos aprobaron la adición de la vía Ocaña-Gamarra al contrato de la Ruta del Sol sector II sin adelantar un proceso licitatorio. Según Robledo, Martínez fungió como ministro de la Presidencia en el año 2014, fecha en la que se dieron las aprobaciones al interior del Gobierno y en el Consejo de Ministros.

“Es una denuncia en contra del señor fiscal Néstor Humberto Martínez y Luis Fernando Andrade por prevaricato por acción, porque ellos aprobaron el segundo contrato de la vía del sol, el contrato que llamamos Ocaña – Gamarra, y eso no se podía hacer sin licitación”, expresó Robledo”. (El Espectador, 2017)

- Es tan evidente la corrupción y la necesidad de diseñar un mecanismo de elección que permita colocar a personas idóneas y con altas calidades éticas para ejercer el ejercicio del control a los funcionarios públicos, que recientemente se realizó la

detención del fiscal anticorrupción paradójicamente por problemas de corrupción, como se muestra a continuación:

“Luis Gustavo Moreno era el fiscal encargado de luchar contra la corrupción en Colombia. Y desde ayer está capturado por la propia Fiscalía, para ser extraditado a Estados Unidos, por haber recibido US\$10.000 dólares en un sobre de parte del exgobernador de Córdoba Alejandro Lyons Muskus, quien se encuentra en ese país con una imputación de cargos pendiente, como consecuencia del desfalco a su departamento en el manejo de regalías”. (Caracol Radio, 2017)

Frente a esta captura el actual Fiscal Néstor Humberto Martínez, quien participó en su elección manifestó no tener ninguna responsabilidad sobre la actuación de la persona a quién el designo la responsabilidad del control de la corrupción. Esto realmente es ilógico y permite reflexionar acerca del planteamiento de los mecanismos de elección, debe existir alguna responsabilidad sobre quién designa, postula y elige.

Marco Legal y jurisprudencia

A continuación, se presenta el marco legal y jurisprudencial que sustenta los argumentos expuestos en el presente capítulo:

- **Ley 5 de 1992**, Contiene lo relacionado con control de las comisiones de aforados y funciones disciplinarias de control político al gobierno nacional. (Senado de la República, 1992)
- **Constitución política de Colombia (Artículo 126 modificado por el acto legislativo 02 de 2015)**

“Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.” (Congreso de la República, 2015)

- **Constitución política de Colombia (Artículo 127)**

“Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

- **Constitución política de Colombia (Artículo 267)**

Cómo estableció la constitución política de 1991 la elección del contralor general de la república. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

- **Constitución política de Colombia (Artículo 275 y 276)**

Establece la importancia de la figura del procurador general de la nación y el método para elegirlo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

- **Constitución política de Colombia Título IV capítulo I de la organización y funciones del congreso**

Las normas relacionadas con el control que debe realizar el congreso desde el senado y la cámara de representantes. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

- **Constitución política de Colombia Título VIII de la rama judicial capítulo VI de la Fiscalía General de la Nación**

la fiscalía funge como órgano de control en la investigación y acusación de funcionarios públicos. (Asamblea Constitucional, 1991)

- **C-551 de 2003 establece cuando hay una sustitución de la constitución**

Pronunciamiento sobre la viabilidad de reforma y cuando es una sustitución de constitución por parte de un acto legislativo promovida por el congreso y puntualmente por el gobierno de Uribe Vélez. (Corte Constitucional, 2013)

- **C-141 de 2010 declara inexecutable la tercera reelección presidencial**

Control de Constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009 Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional. la ley no solo por los diversos problemas presentados durante el trámite del referendo, sino también porque su contenido

sustituía la **Carta Política de 1991** por otorgar otro periodo presidencial con una tercera reelección quebrantaba el principio de equilibrio de poderes, por lo cual fue declarada inexecutable. (Corte Constitucional, 2010)

- **C-558 de 2009 declara inexecutable acto legislativo 01 de 2008**

Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de. Extralimitación del poder presidencial para obtener beneficios particulares con un sector de la población. (Corte Constitucional, 2009)

- **Ley 1474 de 2011 Estatuto anti corrupción Artículos 1, 2, 3, 4.**

Prohibiciones generales para que funcionarios, exfuncionarios, patrocinadores en campañas políticas puedan gestionar contratos para beneficiar a terceros o a sí mismos. (Congreso de la República, 2011)

- **Ley 1474 de 2011 Estatuto Capítulo 1 medidas administrativas para la lucha contra la corrupción**

Formas en que se realizara el cobro coactivo para el pago de daños y perjuicios de los funcionarios que realicen esas conductas ilegales. (Congreso de la República, 2011)

- **Ley 1474 de 2011 Estatuto anti corrupción Artículo 13 exclusión de beneficios contra los delitos a la administración pública**

Es necesaria más dureza con los delitos que afecten el patrimonio público.

(Congreso de la República, 2011)

- **Ley 1474 de 2011 Estatuto anti corrupción Artículo 29 que modifica el artículo 412 del código penal: enriquecimiento ilícito**

Uno de los delitos que más afecta a los empleos públicos y la función pública.

(Congreso de la República, 2011)

Conclusiones del capítulo

Combatir la corrupción en los aparatos judiciales es hoy un imperativo de ineludible cumplimiento. Desde que, en el transcurso de los dos últimos decenios, la corrupción emergiera como una cuestión de primer orden en la agenda pública regional (y aun mundial), se ha venido acentuando la conciencia sobre sus múltiples efectos perniciosos y sobre la necesidad de adoptar medidas para erradicarla.

El rol reservado al sistema de justicia es, sin duda, crucial para ello. La detección, persecución y sanción de los delitos de corrupción corre a su cargo. Y, en este ámbito, una labor eficiente y oportuna del sistema de justicia contribuye, a la vez, a la afirmación del Estado de derecho, la efectividad de los mecanismos democráticos y el buen funcionamiento del mercado; por el contrario, una intervención defectuosa de las agencias encargadas de aplicar la ley socava la confianza de las personas en las instituciones, dificulta la gobernabilidad y distorsiona la economía. Se comprende,

entonces, la gravedad de la situación cuando el sistema de justicia se encuentra aquejado de corrupción. No sólo no puede cumplir su papel de contralor de las desviaciones corruptas en el ejercicio del poder, sino que él mismo se halla incurso en las prácticas que debe reprimir en los otros órganos del Estado.

El cuadro empeora si, entre las entidades que integran el sistema de justicia, es la judicatura la que se corrompe, debido al lugar eminente que ésta ocupa como poder del Estado al que se ha encomendado la resolución de conflictos y la determinación de derechos y obligaciones en el marco de la Constitución y la ley. Y tal cuadro es todavía más crítico y preocupante, si cabe, cuando los jueces incurren en prácticas corruptas en el marco de procesos judiciales encaminados a investigar y sancionar, precisamente, casos de corrupción, sobre todo si tales casos involucran a quienes ejercen gran poder político, económico o social.

Por otra parte, ¿qué mecanismos institucionales han sido diseñados para combatir la corrupción judicial? ¿Son eficaces? ¿Cuáles son sus virtudes y cuáles sus deficiencias? ¿Qué aciertos y dificultades de orden práctico se aprecian en su aplicación? ¿Qué medidas, inclusive de carácter general (por ejemplo, las relativas a transparencia y acceso a la información), deben ser mejor aprovechadas, cuáles tienen mayor potencial? ¿Cuáles son las mejores prácticas en la materia? ¿Qué rol juegan en todo esto la sociedad civil y, de modo especial, los medios de comunicación? Son éstas algunas de las principales preguntas que se ha planteado la investigación de la que da cuenta el presente informe. Su

objeto, como se desprende de las enumeraciones precedentes, ha sido doble: de un lado, identificar prácticas de corrupción en sede jurisdiccional y, del otro, evaluar el funcionamiento de los mecanismos de control institucional. Ello, desde luego, sin perder de vista la dimensión esencial de las causas del problema y de sus posibles soluciones.

Por el contrario, si el sistema de elección o designación de jefes de organismos de control está interferido por criterios políticos (sumisión partidaria, cuotas por grupos políticos, clientelismo), quienes ocupen estos cargos deberán sus puestos y su eventual permanencia a las autoridades nominadoras, las cuales retienen así un enorme poder. Ello, a no dudarlo, incidirá negativamente en el ejercicio de las funciones, creando un entorno favorable a la comisión de actos de corrupción.

Análisis y discusión de resultados

- **La actuación de los órganos de control**

El problema de investigación que se desarrolla en el presente trabajo se realiza con el fin de identificar el papel de los órganos de control en el Estado Colombiano y la forma en como el nombramiento de los jefes de dichos órganos, tiene una influencia e inclinación política significativa que desdibuja la naturaleza y el objetivo para el cual fueron creados; quebrantando el principio de equilibrio de poderes, pesos y contrapesos y separación de poderes, los cuales son principios constitucionales del Estado Colombiano y cualquier Estado constitucional contemporáneo.

Ser jefe de un órgano de control es un cargo de alta responsabilidad, pues el control y la función de vigilancia que ejercen, sobre los diferentes entes del Estado es fundamental, por un lado la procuraduría tiene una función preventiva, una función de intervención y dentro de las más relevantes una función disciplinaria, por otro lado se encuentra la contraloría como vigilante de la gestión fiscal y en tercer lugar la Fiscalía, que aunque constitucionalmente no está determinada como un organismo de control ya que pertenece al poder judicial, ha desarrollado acciones desde su área de influencia en contra de la corrupción.

En Colombia desde tiempos históricos como el frente nacional, ha operado la entrega por conveniencia de cargos de tan alta jerarquía, en la actualidad la situación no

cambia mucho ya que son múltiples los llamados que se han hecho desde diferentes instancias a la actuación de los funcionarios a cargo de la procuraduría y contraloría, que en los últimos años se han visto envueltos en evidentes casos de conflicto de intereses dado los compromisos políticos que asumen con sus partidos, que muchas veces han llevado a estos organismos de control a ser cómplices o invidentes en graves casos de corrupción, despilfarro de recursos públicos y persecución política a la oposición, entre otros.

Desde la Presidencia y el Congreso de la Republica, entre otras instituciones son varias las iniciativas en pro de la transparencia, es por esto que a nivel institucional la presente investigación sería bastante útil como insumo en proyectos que pretendan reformar la figura de los órganos de control en Colombia. Teniendo en cuenta que ya se tiene el antecedente de la Reforma al equilibrio de poderes (formalmente Acto Legislativo 02 de 2015) que definió varios aspectos entre los que se puede destacar dentro de la presente investigación que la comisión primera del senado (en cabeza del Partido Conservador y el Centro Democrático) aprobó un artículo que le otorga fuero al Procurador General de la Nación (Miembro del partido conservador), lo cual le da un blindaje jurídico que le sirvió también al Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo para que les fuera extendido ese beneficio que era exclusivo del Presidente, el Vicepresidente, el Fiscal y los magistrados de las Altas Cortes.

Frente a lo anterior se debe tener en cuenta que en la actualidad la corrupción y los evidentes conflictos de intereses partidistas son un tema de debate fuerte, por esto desde diferentes instituciones se ha establecido como meta la transparencia, objetivo que solo se logrará en el Estado colombiano con órganos de control funcionando de manera correcta en el marco de la ley. Es por esto que este tema de investigación tiene una relevancia social importante y lo que se pretende con este es realizar una revisión de las funciones de los órganos de control establecidas en la constitución, verificar como se materializa lo anterior identificando fallas y replantear una forma transparente que permita que los órganos de control estén direccionados por personas imparciales que persigan los intereses generales de la Nación.

Luego de realizar el estudio de derecho comparado se descartó la idea de que el éxito de Uruguay para ser calificado como el mejor país en la región, sea la elección de los organismos de control, su éxito se atribuye a su dedicación en el control realizado al adecuado uso de las finanzas públicas. Sin embargo, para el caso de Colombia es necesario realizar un replanteamiento el modo de emplear a los funcionarios públicos. Por tal razón, a continuación se presentarán conceptos base para una propuesta que se considera es el mejor escenario para realizar tal actividad.

- **Meritocracia**

La meritocracia se presenta como solución para dar legitimidad institucional por la selección objetiva de los funcionarios públicos (Méndez, 2015, pág. 342), con criterios de escogencia para elegir a las personas mejor calificadas para realizar sus labores, beneficiando a la administración pública al darle profesionalismo. A su vez, este sistema impide la elección de los funcionarios públicos por motivos subjetivos o cuotas políticas, en ese sentido se dejaría de percibir como empresas políticas de cada partido político, las instituciones públicas.

Modelo reconocido en Colombia, sin embargo, existe complicaciones en la implementación, por falta de motivación de los dirigentes políticos en aplicar la normativa existente (Méndez, 2015, pág. 343) en las políticas públicas que incluyan de maneras definitivas a los empleados públicos como personas de carrera administrativa.

Para acceder a la carrera administrativa debe iniciarse un concurso de méritos, que es el proceso público en el cual participan los candidatos que se postulan para acceder a los cargos públicos, en el que deben presentar un examen de conocimiento y de personalidad. Con base en los resultados obtenidos se escogerán a las personas que accedan a los cargos públicos.

- **Carrera administrativa**

Tenemos como primer antecedente para la implementación de la carrera administrativa el año de 1938 (Cardenas, 2010, pág. 3), y desde entonces ha sido

transformada e incorporada en el ordenamiento jurídico de Colombia como lo fue en la constitución del 91 que le dio un capítulo para la función pública. No obstante, a pesar de ser una figura de larga data en el ordenamiento jurídico no alcanza el fin para el que fue creada, y esto sucede por conflictos de intereses que impiden la utilización de la carrera administrativa como lo ordena la constitución política. No fue sino hasta el año 2004 donde se realizó un amplio concurso de méritos para el ingreso a más de cien mil empleos estatales (Cardenas, 2010, pág. 4), proceso que a la fecha no ha culminado.

La carrera administrativa tiene como sustento de su existencia, con base en el artículo 209 de la Constitución Nacional, los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Esta prevista como deber ser y principio rector de las relaciones laborales en Colombia para los empleados de las instituciones del Estado; el artículo 125 señala que los empleos públicos son de carrera, donde se debe evaluar los requisitos y méritos de los aspirantes al cargo como criterio para la elección y consagra las excepciones a dicho mandato legal, entre las que encontramos al Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación.

Con base en lo anterior, y desde una lectura armónica con la finalidad de los postulados del artículo 125, debería excluirse la excepción para los directores de los organismos de control para que fueran elegidos por medio de la Comisión Nacional para el Servicio Civil por medio de un concurso de méritos donde se evalúen conocimientos

puntuales y especializados que son necesarios para el adecuado desempeño del cargo, adicionalmente, como lo manejan las actuales evaluaciones un componente que evalúa las aptitudes y actitudes personales e interpersonales, lo que conlleva a conocer la personalidad del candidato y si tiene las habilidades sentimentales necesarias para afrontar dicho cargo.

Conclusiones y recomendaciones

- **Conclusiones**

Al iniciar con el presente trabajo se partió de la hipótesis que la selección de los directores de los Organismos de Control: Procurador General de la Nación, Contralor General de la Republica, Defensor del Pueblo y Fiscal (incluido en este grupo para efectos de análisis dadas sus funciones), es causa del actual problema que tenemos de corrupción; porque son propuestos y elegidos por funcionarios públicos que si bien no son sujetos de su fuero de investigación y disciplina, si tienen incidencia por las relaciones, propias de la actividad de la política, en otras instituciones que los organismos de control si se conocen en su actividad fiscal y disciplinaria.

Con tal finalidad se realizó la presentación del papel de los organismos de control con el principio de equilibrio de poderes, continuando con la forma en que Colombia da elección a sus directores de los organismos de control, posteriormente se realizó la presentación de las normas más relevantes sobre corrupción desde el año 2011 a la actualidad, y con esto presentar desde el año 2015 a la fecha algunos de los casos que más han generado impacto en la sociedad Colombiana por ser evidencia de un alto grado de corrupción en los funcionarios públicos. Por último se dio inicio a un proceso de derecho comparado con el Estado Oriental de Uruguay, por ser este el mejor calificado de la región y a nivel mundial ocupar el puesto 23.

Con lo anterior, se logró comprobar si la hipótesis inicial era verídica o si por el contrario el escenario de la elección de los directores de los organismos de control no es una causa solida de la problemática actual.

Con los casos expuestos donde se refleja el papel de los organismos de control, se concluye que no es rigurosa la actividad que estos realizan, ya que las investigaciones serias se dan hasta el momento en que el caso se convierte en un asunto mediático, o por el contrario no se realizarían las investigaciones de manera rigurosa, y aun así, cuando el caso sale a la luz pública generando alarma nacional por unos días, las sanciones no son las esperadas y algunas veces estos sujetos tienen relaciones personales o comerciales con miembros de los organismos de control. Lo anterior permite confirmar la valides de la hipótesis planteada.

Con base en los hallazgos dados por el ejercicio de derecho comparado con el Estado Oriental de Uruguay, la respuesta no puede limitarse a la elección de los directores de los organismos de control, pues en el mencionado país, la elección de ellos es de manera similar, ya que es realizada por dos tercios de la totalidad de los miembros del aparato Legislativo. Las respuestas para el éxito del Estado de Uruguay se encuentran en l postura que asumen sobre las finanzas públicas y su adecuada inversión. Por ello, como propuesta presentamos un replanteamiento sobre las facultades dadas a la Contraloría General de la Republica, para que pueda ejercer sus actividades desde el control preferente, como la Procuraduría, y no desde el control posterior, como lo realiza

actualmente. Adicionalmente, otorgar facultades que le permitan interrumpir los malos manejos de los recursos públicos al momento de comprobar esto.

Para el Estado de Uruguay, por su diseño constitucional, se entiende que el asunto de primera preocupación es la hacienda pública, y no es el tema de tributación: cuanto, ni como, es el tema de como optimizar el gasto público, y este tema es una urgencia para el Estado Colombiano, por dos razones. Primero: la cuestión no es recaudar más dineros para cubrir los déficits fiscales existentes, eso es una mala decisión que impide la inversión extranjera, la nacional que prefieren ahorrar los dineros por la alta carga tributaria, y desde el sector poblacional porque estos tampoco se ven incentivados a comprar, lo que al final generaría una intervención progresiva por parte del Estado con gasto público para incentivar de nuevo el crecimiento económico, como sucedió en la crisis del 29 con el presidente Olaya Herrera . Y por otro lado, porque el problema no es la recolección de dineros el problema es el uso eficiente de estos; las cantidades de dinero astronómicas que se despilfarran en la contratación Estatal y sus pagos de coimas a todo funcionario que interviene en estos procedimientos, o el pago varias veces por encima del precio comercial al comprar cualquier insumo.

La figura del tribunal de cuentas con sus controles previos a cada investigación que considera irregular la actividad financiera de los funcionarios públicos, y la intervención de la procuraduría como ente también fiscal ante la jurisdicción contenciosa administrativa es algo viable, y si modificaría la situación actual de Colombia, pues la

Contraloría tiene un control posterior y selectivo, mientras que las facultades otorgadas al Tribunal de Cuentas le permite realizar la intervención al momento que bien lo considere, impulsando copias al Senado y demás cortes si bien lo considera cuando los miembros tienen fueron Constitucional, además es un ente que participa de manera directa en la elaboración del proyecto de ley orgánico sobre el presupuesto anual y su distribución, lo que le permite realizar control de la ley en su formación para posteriormente cuando esta sea vigente, controlar a cada entidad de todo nivel en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley de presupuesto.

Por último, sería un buen trasplante. No obstante, al realizar dicho trasplante sin modificar el medio de elección de los directores de aquellas instituciones, en un país como Colombia donde la capacidad de vacantes de las entidades públicas son vistas como votos seguros en tiempo de campañas. Generarían una trasmutación de la naturaleza de la institución dando resultados muy alejados de los esperados. Por ello se concluye la necesidad de cambiar la elección de los directores de los organismos de control a la meritocracia o carrera administrativa. Además de fortalecer los mecanismos de participación y veeduría ciudadana sobre la actuación de los organismos de control y de quienes los eligen. También es de destacar la importancia del sector de la oposición en la veeduría de los organismos de control, ya que son funcionarios de la rama ejecutiva de sectores de oposición quienes han estado vigilando y atentos para denunciar las actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

- **Recomendaciones**
 - Diseñar un nuevo mecanismo de elección de jefes de los organismos de control, el cual tenga como principios la meritocracia y/ó la carrera administrativa y que involucre la participación y veeduría de la ciudadanía. Además de dar transparencia en los procesos de elección e impedir que los cargos burocráticos sean tratados como títulos valores para obtener los más diversos intereses, permitir llegar a ser jefe de un órgano de control por medio de la meritocracia contribuiría a que la persona en el cargo sea la más idónea para desempeñarlo, terminando con aquellos personajes que ocupan cargos para los que no están preparados o no son el candidato óptimo para este, y otro resultado beneficioso consecuencia de lo anterior; cumpliría sus obligaciones propias del cargo de manera objetiva, no prestándose para investigar tan solo a los miembros de oposición, sino a todos los bandos por no ser cuota política de ningún partido político.
 - Fortalecer mecanismos de participación y veeduría ciudadana sobre la actuación de los órganos de control, de manera que estos realmente cumplan con sus funciones constitucionales de seguimiento al buen proceder de los funcionarios públicos.
 - Facilitar mecanismos de participación en la política nacional de sectores de oposición, pues son estos quienes al no estar inmersos en las transacciones políticas que se realizan durante los diferentes procesos electorales y de

designación de jefes de órganos de control, quienes harán un seguimiento más neutral.

Referencias

- Achugar, H., Demasi, C., Mirza, R., Rico, Á., & Viñar, M. (1995). *Uruguay Cuentas Pendientes*. Montevideo : Trilce .
- Asamblea Constitucional. (1991). *Constitución política de Colombia Título VIII de la rama judicial capítulo VI de la Fiscalía General de la Nación*. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución de Colombia, artículo 275 y 276*. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución de Colombia, artículo 127*. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución de Colombia*. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución de Colombia, artículo 267*. Bogotá.
- Berning, A. D. (12 de Noviembre de 2012). *La división de poderes en las transformaciones del estado de derecho (I)*. Obtenido de <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/la-divisi%C3%B3n-de-poderes-en-las-transformaciones-del-estado-de-derecho-i>
- Borda, L.V. (2007). *Estado de Derecho y Estado Social de Derecho* . Revista Derecho del Estado.
- Bravo, W. A. (27 de Agosto de 2015). *El equilibrio de poderes y el papel de la procuraduría en Colombia*. Obtenido de <https://derechopublicomd.blogspot.com.co/2015/08/el-equilibrio-de-poderes-y-el-papel-de.html>
- Caracol Radio. (28 de Junio de 2017). *Judicial*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2017/06/28/judicial/1498671086_224758.html
- Chávez, I. O. (2007). sobre el equilibrio de poderes en el Perú . *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* .
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1474*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2015). *Constitución política de Colombia (Artículo 126 modificado por el acto legislativo 02 de 2015)*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2009). *C-558*.
- Corte Constitucional. (2010). *C-141* .
- Corte Constitucional. (2013). *C-551* .
- DANE. (21 de mayo de 2017). *dane.gov.co*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/reloj/>
- Díaz E. (1986). *El clientelismo en Colombia*. Bogotá: Áncora editores.
- El Espectador. (15 de Junio de 2015). *Aprobada definitivamente la reforma de equilibrio de poderes*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/aprobada-definitivamente-reforma-de-equilibrio-de-poder-articulo-566622>
- El Espectador. (08 de Septiembre de 2016). Alejandro Ordoñez, un poderoso sin poder. *El Espectador*, págs. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/alejandro-ordonez-un-poderoso-sin-poder-articulo-653630>.
- El Espectador. (20 de Abril de 2017). *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/caso-odebrecht-senador-robledo-denuncio-penalmente-al-fiscal-nessor-humberto-martinez-articulo-690093>

- Elección visible. (08 de Septiembre de 2017). Obtenido de <http://eleccionvisible.com/index.php/eleccioncontralor>
- Elección Visible org. (13 de septiembre de 2017). Obtenido de elección fiscal: <http://eleccionvisible.com/index.php/eleccion-fiscal-otros-paises>
- Facultad de Ciencias Sociales Uniandes. (10 de Octubre de 2015). *Ramas del poder público*. Obtenido de <http://www.congresovisible.org/democracia/ramaspoderpublico/>
- Fuentes, C. (2011). *Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder*. Obtenido de Revista de Ciencia Política Santiago: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2011000100003
- Fundación para el Debido Proceso Legal. (2007). *Controles y desconroles de la corrupción judicial*. Obtenido de Washintong D.C.: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24329.pdf>
- García, D. A. (2014). Pesos, contrapesos y juicio de sustitucion de la Corte Constitucional de Colombia . Bogotá : Universidad Nacional .
- La voz del Derecho. (17 de Mayo de 2015). *Diccionario Jurídico*. Obtenido de <http://www.lavozdelderecho.com/index.php/actualidad-2/corrupt-5/item/3024-diccionario-juridico-corrupcion-judicial>
- Manchego, M. M. (6 de Marzo de 2017). Pese a 3.795 entes de control, la corrupción sigue su marcha. *Portafolio*, págs. <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/pese-795-entes-control-corrupcion-sigue-marcha-129172>.
- Medina, D. E. (2004). *Teoría Impura del Derecho* . Bogotá: Legis .
- Ministerio de Agricultura . (s.f.). *Unidad de restitución de tierras* . Obtenido de https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/461465/DISTRITOS_circuitos.pdf/ef19bde5-2098-4d2a-9a09-00d377039e5f
- Ministerio de Educacion y Cultura de Uruguay . (s.f.). *Ministerio de Educacion y Cultura de Uruguay* . Obtenido de <http://www.mec.gub.uy/>
- Mira, J. (2001). *Elección del Físcal General de la Nación*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Misión de observación electoral. (2012). *Elección Altos Dignatarios del Estado* . Obtenido de http://moe.org.co/home/doc/altosdignatarios/Defensor%20del%20Pueblo_funciones%20y%20requisitos.pdf
- Ochoa, C. H. (2010). *mecanismos constitucionales para el control del poder político* . Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México .
- Oré, I. (2007). *Sobre el equilibrio de poderes*. Lima: Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.
- Pagaza, I. P. (2009). *Teoría Política de la División de Poderes*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1425/10.pdf>
- Poblacion.Population. (21 de mayo de 2017). *poblacion.population Uruguay*. Obtenido de <http://poblacion.population.city/uruguay/>

- Presidencia de la República. (2016). *¿Qué hace el Estado colombiano contra la corrupción?* Obtenido de <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160511-colombia-contra-corrupcion/colombia-contra-la-corrupcion.html>
- Procura Colombia. (Septiembre de 2017). Obtenido de <https://procuracolombia.wordpress.com/como-se-elige-al-procurador/>
- Restrepo, J. C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robledo, J. E. (2016). *La Corrupcion en el Poder*. Bogotá : Penguin Random House .
- Secretaria de Derechos Humanos. (2017). *secretaria de Derechos Humanos para el pasado reciente*. Obtenido de <http://sdh.gub.uy/>
- Senado de la República. (1992). *Ley 5 de 1992*.
- Transparencia Internacional. (2016). *Índice De Percepción De La Corrupción 2016: Urge Abordar Círculo Vicioso De Corrupción Y Desigualdad*. Obtenido de https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2016_urge_abordar_circulo_vicioso_de
- Tribunal de Cuentas Uruguay. (2017). *Tribunal de Cuentas Uruguay*. Obtenido de http://www.tcr.gub.uy/institucional_antecedentes.php
- Tribunal de Cuentas Uruguay. (2017). *Tribunal de Cuentas Uruguay*. Obtenido de http://www.tcr.gub.uy/institucional_competencias.php
- Universidad del Rosario. (27 de Enero de 2015). *La reforma de equilibrio de poderes ¿La transformación del Estado y la democracia?* . Obtenido de <http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/boletines/Ediciones-OPIP/Primer-informe-de-medios-OPIP-las-nuevas-dimensio/La-reforma-de-equilibrio-de-poderes-%C2%BFLa-transforma/>.
- Uribe, E. D. (1986). *El clientelismo en Colombia* . Bogotá: Áncora .
- Zambrano, S. P. (14 de Mayo de 2010). *Universidad Santo Tomás*. Obtenido de http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=50:equilibrio-y-control-del-poder-politico-en-la-tradicion-y-constitucional-colombiana&catid=45:decima-edicion-avances-de-investigacion&Itemid=132
- Zweigert, K. (2002). *Introducción al Derecho Comparado*. (A. A. Vásquez, Trad.) México D.F.: Oxford México.