

# La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral

ALBERTO MALDONADO COPELLO

## Resumen Ejecutivo

- Aunque el país no cuenta con información adecuada y suficiente sobre la situación y tendencias de la corrupción, los órganos de control estiman que la desviación de recursos presupuestales es enorme y lesiva para la ciudadanía. Además, los indicadores disponibles muestran que existe una percepción generalizada de elevados índices de corrupción, sobre todo lo concerniente a la utilización de los recursos de regalías.
- La corrupción tradicional se ha visto agravada por la captura del Estado y por la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.
- Durante los últimos cuatro años se avanzó en la organización del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, no se expidió una política integral de lucha contra la corrupción; no se actualizó la ley anti-corrupción como lo ofreció el Plan de Desarrollo, no se fortaleció suficientemente y se dio autonomía al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, y no se puso en marcha el sistema de seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones. De otra parte, aunque los órganos de control y la rama judicial han adelantado acciones de fortalecimiento, la impunidad sigue siendo muy elevada y la eficacia en materia de investigación y sanción insuficiente.
- Parecería que el Gobierno actual le da más peso a la expedición de normas contra la corrupción que a la creación de condiciones institucionales para su efectiva aplicación. De ahí la necesidad de articular el proyecto de ley anti-corrupción a una política integral de lucha contra la corrupción.

## Introducción

Este documento tiene como propósito examinar algunos aspectos de la situación de la corrupción en el país, revisar las políticas gubernamentales en la materia y formular recomendaciones<sup>1</sup>. De acuerdo con la información disponible, la corrupción continúa siendo un problema de grandes dimensiones, que se expresa en una gran diversidad de prácticas dirigidas a aprovechar en beneficio propio los recursos públicos. Aunque en la lucha contra la corrupción el Congreso de la República ha expedido un marco normativo amplio, incluyendo la ratificación de las convenciones internacionales en la materia, el ejecutivo ha definido algunas estrategias y se cuenta con un conjunto de órganos de control disciplinario y fiscal, con la Fiscalía y la rama judicial, y con diversas entidades de control administrativo, parecería que los resultados no son suficientes y la percepción de elevados niveles de corrupción no cede. No se ha contado con una política de Estado de lucha contra la corrupción, los niveles de impunidad son altos, la eficacia de los órganos de investigación, control y sanción es limitada. El gobierno actual se encuentra en el proceso de definir sus estrategias para los próximos cuatro años y ha incluido dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo una parte relativa a la lucha contra la corrupción; igualmente, por medio del Ministro del Interior, presentó en el mes de septiembre de 2010 a consideración del Congreso un proyecto destinado a regular diversos instrumentos de lucha contra la corrupción, proyecto que actualmente se encuentra en debate en la Cámara de Representantes. A pesar de las declaraciones oficiales, hasta el momento no se ha planteado un compromiso radical explícito y coordinado de todas las entidades relevantes, con instrumentos eficaces de lucha contra la corrupción y se corre el riesgo de quedarse en planteamientos generales sin mayor efectividad.

## La corrupción no cede

La corrupción es el **“abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones”**<sup>3</sup>. La corrupción en el sector público se concreta en un conjunto de prácticas mediante las cuales diversos agentes -gobernantes, funcionarios y personas, empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental- aprovechan, para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos.

Los beneficios que se derivan del acto corrupto son, principalmente, económicos, por cuanto consisten en la apropiación directa de un bien público, ya sea en dinero o en especie, o en la obtención de recursos de particulares que requieren de servicios o trámites estatales; o en la consecución de bienes o ingresos monetarios derivados de una decisión pública, o de la utilización de información obtenida en ejercicio de funciones públicas. En todos estos casos, de forma más o menos directa, los responsables de la práctica de corrupción obtienen un beneficio económico que incrementa su patrimonio. Adicionalmente, actores corruptos pueden aprovechar el aparato del Estado para controlar determinados territorios, facilitar sus actividades ilegales y para lograr impunidad, pero también en estos casos estos beneficios políticos y jurídicos terminan generando beneficios económicos.

Las prácticas mediante las cuales los corruptos pueden obtener beneficios económicos y de otra índole, son diversas:

- a. Manipulación de los procesos electorales para ubicar en los cargos políticos y administrativos a funcionarios comprometidos con grupos y personas interesadas en beneficiarse directamente del aparato de

Estado; ésta puede incluir prácticas como la compra de votos, el trasteo de votantes, la amenaza o presión a los votantes para que voten en determinado sentido, la financiación de las campañas a cambio de favores concretos, la amenaza armada acompañada de órdenes a la población y determinados candidatos sobre las conductas a seguir.

- b. Manipulación de las decisiones normativas y fallos en todas las ramas del poder y de los órganos de control; comprende la expedición de leyes, ordenanzas y acuerdos, de decretos en los tres niveles de gobierno así como fallos judiciales y de los órganos de control.
- c. Apropiación directa de dinero o bienes muebles e inmuebles públicos por parte de gobernantes o funcionarios públicos.
- d. Manipulación de los procesos contractuales con el fin de beneficiar a grupos o personas específicas.
- e. Manipulación de las funciones ejecutivas y de prestación de servicios o realización de trámites (ejercicio del control, otorgamiento de subsidios, expedición de documento de identidad, aprobación de una licencia, instalación de una línea telefónica, etc.).
- f. Obtención de utilidades en negocios realizados con base en información conseguida en ejercicio de funciones públicas y la cual debería ser reservada.

Las prácticas corruptas pueden ser realizadas por los gobernantes y funcionarios públicos en forma exclusiva y por estas mismas personas en relación con empresas, personas y organizaciones de la sociedad civil. Algunas formas de corrupción, como el soborno o el cohecho, por ejemplo, implican necesariamente las dos partes. La iniciativa de la práctica corrupta puede provenir de los funcionarios o del sector privado. En al-

gunos casos puede existir una relación estrecha y permanente entre organizaciones y redes con los gobernantes y funcionarios, en otros puede tratarse de relaciones esporádicas con relación a un proceso o trámite determinado. Por parte del sector privado y no gubernamental, los sujetos vinculados a la corrupción pueden consistir en organizaciones criminales, empresas transnacionales, grandes empresas nacionales, pequeñas y medianas empresas, hasta ciudadanos. Con relación al monto de los beneficios aprovechados indebidamente por los corruptos, la corrupción puede variar desde grandes cifras (miles de millones de pesos en comisiones o desviación de recursos), hasta pequeñas transacciones. Adicionalmente, la corrupción puede consistir en prácticas esporádicas o en formas sistémicas, bajo la figura de la captura del Estado y especialmente lo que algunos autores denominan la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.

Según declaraciones del propio Presidente de la República, Juan Manuel Santos, en el año 2009 el Estado perdió 3,9 billones<sup>3</sup> (aproximadamente US\$2.100 millones<sup>4</sup>). El estimativo, realizado por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, similar al calculado por la Procuraduría General de la Nación, según la declaración del Presidente, se aplica solamente al presupuesto de inversión de la nación, y no incluye los recursos perdidos en las entidades territoriales, que tienen una inversión total superior a la de la nación, lo que significa que el total de recursos apropiados directamente por los corruptos podría ser superior a los \$9 billones de pesos (aproximadamente US\$ 5.000 millones y equivalente a 1,8% del PIB), tal como lo señaló el Auditor General de la Nación<sup>5</sup>, cifra astronómica superior al total de regalías anuales, que estaría evidenciando una gran incapacidad de los órganos de prevención y control de la corrupción en el país. Aunque estos cálculos no se basan

en estudios rigurosos y pueden estar sobre dimensionados, de todas formas reflejan la existencia de un fenómeno de gran magnitud, que podría ser mayor por el costo de otras formas de corrupción sobre las cuales no se tienen cálculos, como el soborno para influir en toma de decisiones legislativas, normativas, judiciales y regulatorias; la toma de decisiones judiciales en contra de intereses estatales; el soborno para la realización de trámites por parte de empresas y ciudadanos; la utilización indebida de información pública; y los beneficios privados derivados de decisiones sobre usos del suelo y normas urbanísticas.

Con relación a los recursos de regalías, las declaraciones de los directivos de los órganos de control señalan también una situación muy preocupante. En la exposición de motivos al proyecto de reforma constitucional de sistema de regalías (Ministerio de Hacienda, 2010) se informa que entre el año 2005 y 2010, la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación reportó a los órganos de control un total de 21.681 irregularidades en la ejecución de los recursos, pero no indica en cuántos de estos casos se llegó a una efectiva sanción. Igualmente, el documento cita declaraciones del Procurador General de la Nación a la Revista Cambio, del 1 de octubre de 2009, en la cual se afirma que *"en 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es sólo, la punta del iceberg de la corrupción"*. Adicionalmente se cita al Fiscal General de la Nación, Guillermo Mendoza Diago, en El Tiempo, Agosto 20 de 2010: *"Según informes de prensa, El jefe del ente investigador afirmó que el saqueo a estos recursos supera el billón de pesos y si no hay soluciones "vamos camino al desastre". Para el Fiscal, Colombia "va rumbo a ser una segunda Nigeria" por el*

*alto grado de corrupción que hay en el materia de regalías. "En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías", afirmó.*" Con relación a los recursos del Sistema General de Participaciones, un estudio realizado para el Departamento Nacional de Planeación (Unión Temporal, 2010) señala que hay una pérdida importante de recursos en los sectores básicos de educación, salud y agua potable. En la participación para agua potable y saneamiento básico dicho estudio estima que las fugas agregadas representan entre el 20% y el 25% de los recursos asignados (\$200.000 millones de pesos anuales); en educación la pérdida estimada de recursos en 2007 fue de \$1,2 billones, equivalente a 13% de la asignación de recursos en dicha vigencia. El Auditor General por su parte describe un panorama de desangre de las finanzas públicas muy preocupante (Audisistemas, 2010).

Los niveles de percepción de corrupción, tanto en general por parte de la ciudadanía, como por parte de grupos específicos como de los empresarios o funcionarios públicos, continúan siendo elevados, y en algunos indicadores no hubo mejoramiento alguno durante los últimos ocho años<sup>6</sup>. En el año 2009, Colombia obtuvo un puntaje de 3,7 (donde 10 es cero corrupción y 0 es corrupción muy grande), ocupando el puesto 75; en 1995, había ocupado el puesto 31 sobre 41 países, con un puntaje de 3,42. En conclusión, los puntajes se han mantenido bajos, durante los últimos 8 años no hubo mejoramiento, y Colombia ocupa actualmente un lugar medio en comparación con los demás países. En su conjunto, en un período de 15 años este indicador muestra que existe una percepción de elevada corrupción y no muestra tendencias significativas de mejoramiento. De acuerdo con la encuesta de LAPOP<sup>7</sup>, la percepción de la corrupción en los funcionarios públicos es alta y no mejoró durante los últimos años. En el 2004, el 73,5% de los entrevistados

consideró que la corrupción está muy generalizada en Colombia; esta cifra disminuyó en 2005 pero luego aumentó, alcanzando 77,3% en 2009, el valor más alto durante los últimos años.

Las percepciones sobre elevada corrupción existen con relación a todas las ramas del poder público y a los órganos de control, lo cual es especialmente grave con respecto a estos últimos, dado que indicaría que no están funcionando adecuadamente los sistemas de pesos y contrapesos, y de rendición horizontal de cuentas. De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción la percepción sobre el nivel de corrupción de algunas instituciones muestra que en el año 2008 los partidos políticos obtuvieron la percepción más negativa: el 45% de los entrevistados considera que son extremadamente corruptos, seguidos por el Congreso con 35% y los funcionarios públicos con 32%, percepción que es aún más preocupante si sumamos las calificaciones 4 y 5 (corrupto y extremadamente corrupto), dado que los partidos políticos llegarían a 68% y el Congreso a 64%. En el caso del sector judicial el 23% de los entrevistados considera que es extremadamente corrupto y otro 27% que es corrupto, situación también preocupante. El sector privado y los medios tienen una mejor percepción, pero aún así un poco más del 30% de las personas considera que hay corrupción alta en estas instituciones. De acuerdo con la encuesta de probidad de CONFECÁMARAS, aplicada a una muestra de empresarios en el año 2003, la percepción sobre los niveles de transparencia y confianza en los procesos de contratación son bajos; en efecto, apenas el 29,8% piensa que estos procesos son transparentes y altamente confiables en la nación, el 24,2% en los departamentos y el 26% en los municipios, evidenciando que la mayoría opina que son poco o nada transparentes y moderadamente o nada confiables.

En las encuestas del Banco Mundial en 2002, las percepciones de deshonestidad de

las instituciones son bastante altas entre los entrevistados; las entidades menos honestas son el Congreso, 71%, el Instituto de Seguros Sociales, 65%, la Policía Nacional, 47%, el Ministerio de Salud, 47%, el Ministerio de Transporte, 39%, los juzgados, 38%, las gobernaciones, 38%, las alcaldías 37%, el Ministerio de Educación Nacional, 36%, y el Ejército, 36%. La percepción es también muy negativa con respecto a las entidades territoriales y con relación a la rama judicial y a los organismos de control.

Los reportes de ciudadanos, empresarios y funcionarios, continúan señalando la existencia de diversas prácticas de corrupción, tanto en los procesos de contratación como en la realización de diversos trámites. De acuerdo con encuesta de LAPOP en 2009 el 13,4% de los ciudadanos manifestó haber sido víctima de alguna de las formas de corrupción sobre las cuales se le consultó; en 2004 la proporción fue de 12,8%, disminuyó a 9,5% en 2008, pero volvió a aumentar el último año. La encuesta de Transparencia por Colombia y la Universidad Externado consultó en 2008 a los empresarios sobre prácticas de soborno y concluyó que el *"91% percibe que hay empresarios que ofrecen sobornos en el giro de sus negocios. Entre las empresas que contratan con el Estado, se obtiene un contundente 94% para el sí. Este es la pregunta con más altos porcentaje de toda la encuesta. Al discriminar los resultados se observa que 93% de las grandes empresas, 88% de las medianas y 92% de las pequeñas respondió que sí."* Por su parte en la encuesta de probidad de CONFECAMARAS de 2003, consultados empresarios sobre las modalidades más frecuentes de corrupción en la contratación con el Estado, las respuestas fueron las siguientes: el 22,7% considera que el fraccionamiento de contratos es de permanente aplicación; el 37,5% reconoce la práctica de favorecer el monopolio de contratistas como de frecuente o permanente aplicación; y el 33% considera que ajustar las condiciones de los pliegos a la medida



de algunos proponentes es una práctica frecuente. De acuerdo con Latinobarómetro el 11% de los entrevistados o un pariente supo de algún acto de corrupción durante los últimos doce meses y según la Encuesta de Desempeño Institucional del DANE aplicada a funcionarios nacionales, el 15% de los entrevistados considera que la conducta de los funcionarios se caracterizó por propiciar el desvío de recursos públicos, y un 13% opina que se caracterizó por estar dispuesta a recibir pagos a cambio de favores.

No se dispone de información sobre las prácticas de influencia indebida en las decisiones legislativas, pero según los estudios disponibles resulta claro que los niveles de transparencia del Congreso son bastante bajos y se ha avanzado muy poco en la difusión pública de las declaraciones de bienes y rentas y de inhabilidades por parte de senadores y representantes (Transparencia, 2004); menos conocimiento existe sobre estas prácticas en los órganos de regulación y sobre la incidencia en las decisiones regulatorias del ejecutivo mediante decreto; a pesar de la obligación de presentar a la opinión pública oportunamente los proyectos de decreto en las páginas web, esta práctica no se ha generalizado ni se cumple adecuadamente.

Los estudios sobre los procesos electorales, tanto nacionales como territoriales, han evidenciado la presencia de diversas prácticas ilegales de distorsión de las elecciones, que sirven como uno de los medios para la captura del Estado por parte de grupos legales e ilegales, vinculados en muchos casos al narcotráfico y al paramilitarismo. La influencia de estos actores ilegales es evidente, por ejemplo, en la conformación del Congreso, donde una proporción importante de congresistas ha sido investigada y sancionada penal y disciplinariamente. En su investigación del año 2002, la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial señalaban como uno de los problemas centrales la captura del Estado, fenómeno que en el

caso colombiano se agrava bajo la figura más compleja de la configuración cooptada del Estado. Todo lo anterior se agrava con la intimidación y control de las administraciones territoriales y algunas entidades nacionales y órganos de control, por parte de los actores armados ilegales. De acuerdo con la Misión de Observación Electoral (2011:21) el 4,9% de los entrevistados ha votado alguna vez a cambio de un beneficio material y el 25% conoce a alguien que lo ha hecho.

De otra parte, las noticias de prensa y las investigaciones de la Fiscalía y los órganos de control, así como las actuaciones de la rama judicial muestran graves y continuos actos de corrupción, tanto en la nación como en las entidades territoriales; el gobierno y la administración anterior realizaron un conjunto de prácticas corruptas, muchas de las cuales se están descubriendo y/o sancionando recientemente, dentro de las cuales se destacan los trámites irregulares e ilegales de la aprobación del referendo que autorizó la reelección presidencial, la utilización de las entidades de seguridad del Estado para espiar ilegalmente a la Corte Suprema de Justicia, periodistas y opositores, la práctica de los falsos positivos en el ejército y la asignación de subsidios irregulares a agricultores ricos en varias regiones del país.

Entre 2002 y 2008, la Procuraduría General de la Nación reportó haber adelantado 76.133 procesos disciplinarios contra autoridades de las entidades territoriales, de los cuales 68% contra alcaldes distritales, municipales y locales, lo que indicaría que en promedio cada alcalde tuvo cerca de 75 investigaciones en dicho período. Contra los gobernadores se adelantaron 8,829 procesos (11%), contra concejales 7,851 (10%) y contra diputados 4.210 (6%). Las principales faltas objeto de investigación fueron omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones (33%), abuso de autoridad (23%), irregularidades en contratación administrativa (18%), irregularidades en el manejo del presupuesto (8%), e inmoralidad (corrup-

ción administrativa) (8%), que suman el 90% del total; por enriquecimiento ilícito se adelantaron 380 procesos (0,5%). Sobre el total de procesos se aplicaron 1.764 sanciones (apenas 2,3% del total), de las cuales 58% a alcaldes y 4% a gobernadores; las sanciones contra contralores y personeros son muy pocas. En este período fueron destituidos 127 funcionarios y otros 451 destituidos y además inhabilitados, y se suspendieron 780. En total fueron destituidos 343 alcaldes, de los cuales 281 con inhabilidad general; 28 gobernadores, 92 concejales y 12 diputados. Estas cifras cubren dos períodos de gobierno, pero aún así y a pesar de la baja proporción de sanciones, muestran un número grande de alcaldes y gobernadores sancionados gravemente, además de otras sanciones como la suspensión, la multa y la amonestación. Obviamente, no todas las investigaciones y sanciones son por hechos de corrupción pero si una proporción importante. Los datos de la Contraloría y la Auditoría muestran también un número elevado de procesos, aunque con proporción reducida de sanciones<sup>8</sup>, y la Dirección de Regalías reporta un gran número de hallazgos reportados a los órganos de control que podrían implicar conductas corruptas.

Con relación a los riesgos de corrupción en las entidades nacionales según Transparencia se han presentado mejoramientos pero persisten serios problemas. El puntaje promedio del Índice de Transparencia de las entidades públicas nacionales en 2007 y 2008 fue de 69,5 sobre 100, lo cual indica un desempeño mediocre para el conjunto de entidades. Del total de 158 entidades examinadas, 17% presentan riesgo muy alto o alto, y 36% en riesgo medio, mientras que solamente 3% están en riesgo bajo; el factor que obtuvo un menor puntaje dentro del índice fue el de visibilidad, con apenas 66%. Los valores del índice van desde un máximo de 91,9 en el caso del Banco de la República a un mínimo de 25,2 en el caso de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge. Solamente

4 entidades se ubican en el rango de riesgo bajo de corrupción: Banco de la República, Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano Agropecuario, en alto y muy alto riesgo de corrupción se encuentran 22 entidades, dentro de las cuales hay varias universidades y corporaciones regionales, así como el Instituto de Concesiones (INCO), la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Senado, la Cámara, la Registraduría y la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Los indicadores que obtienen un menor puntaje dentro de la evaluación son la selección por mérito, con 52,4, la audiencia pública de rendición de cuentas, con 57,7, la evaluación de funcionarios con 60,8, y la publicidad en la contratación con 61,1.

La comparación de los puntajes entre las ramas del poder público muestra que la rama judicial obtiene 76,1, la rama ejecutiva 74,9, los órganos de control 71,8, y la rama legislativa apenas 39,2. Dentro de la rama ejecutiva el Ministerio de Educación obtiene el puntaje más alto con 89,7, seguida por los Ministerios de Minas, Agricultura, Transporte, Vivienda, Hacienda, Comercio y Comunicaciones, con puntajes superiores a 80. En el otro extremo, el Ministerio de Interior y Justicia obtiene apenas 54,7 y el Ministerio de Protección Social 64,4. Con relación a la contratación, los resultados del índice muestran que el 70% de las entidades entregó información imprecisa sobre su contratación; solamente el 62% de las entidades públicas colocaron toda la información en el portal de contratación; de las 138 entidades evaluadas, 67 no publicaron su plan de compras para la vigencia 2008; los resultados indican que del total de los procesos de concurso público de las entidades evaluadas, 41% tuvieron únicamente un proponente y 20% sólo 2 proponentes en competencia; más de 52% de los procesos de concurso público de las universidades evaluadas tuvieron un único concursante;

en el sector Defensa Nacional, la contratación con un solo proponente fue de 44%. De acuerdo con los datos remitidos por las 115 entidades evaluadas en este indicador, el valor total de la contratación sin concurso o licitación pública fue igual a \$3,6 billones, cifra repartida entre contratos con cooperativas, urgencia manifiesta, organismos internacionales y contratos inferiores a 10% de la menor cuantía, lo que significa que fueron ejecutados a través de mecanismos que no requirieron publicidad ni pluralidad de oferentes.

En el caso de las entidades territoriales, ninguno de los 32 departamentos se ubicó en el rango de bajo riesgo de corrupción y mientras que 9 estuvieron en el rango de riesgo moderado, 8 tienen un riesgo alto y 1 muy alto, con puntajes inferiores a 60 puntos. En promedio los departamentos tuvieron un promedio de 69,2 y las contralorías departamentales de 64,2, ligeramente por debajo del promedio nacional. En los 148<sup>9</sup> municipios investigados el promedio del Índice de Transparencia fue apenas 59,5, inferior al promedio nacional y departamental; 67 gobiernos municipales evaluados se clasifican en riesgo alto y muy alto de corrupción administrativa, 67 en riesgo medio, sólo 14 en riesgo moderado y ninguno en riesgo bajo, señalando la presencia de mayores problemas a nivel municipal.

### Falta una política de lucha contra la corrupción

Todos los indicadores disponibles muestran un panorama grave en materia de corrupción y una situación que en términos de la percepción no mejora durante los últimos diez años, al tiempo que el Estado no ha formulado y puesto en marcha una política de Estado integral de lucha contra la corrupción que articule claramente las acciones de las diferentes entidades comprometidas con el tema. Los últimos planes de desarrollo no incluyen estrategias sólidas ni tampoco se ha formulado un documento CONPES de polí-

tica en la materia, a pesar de la importancia que se otorga en el discurso gubernamental a este problema y no existen informes de evaluación sistemáticos de la evaluación de la gestión estatal sobre la lucha contra la corrupción; esto no significa que no se adelanten acciones de lucha contra la corrupción, muchas de ellas bastante significativas por parte de la rama judicial, de los órganos de control y del ejecutivo, pero no se cuenta con una intervención de conjunto suficientemente explícita. En forma muy sintética, la situación y principales acciones adelantadas durante los últimos años son las siguientes:

#### *Sobre la política de lucha contra la corrupción*

Aunque uno de los compromisos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción es la formulación de políticas en la materia, el Estado colombiano no ha cumplido con este compromiso. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción elaboró hace unos años un documento base de Política de Estado, pero este no fue adoptado oficialmente y quedó simplemente como un texto de referencia. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 no incluyó una estrategia explícita y sólida de lucha contra la corrupción ni formuló programas y proyectos concretos; tampoco incluyó un diagnóstico de la situación existente al inicio del gobierno, ni presentó una línea de base con indicadores verificables, lo cual a su vez se tradujo en la ausencia de metas concretas a alcanzar.

El Plan 2006-2010 planteó que se promovería una cultura de la legalidad y de la transparencia y se propiciaría la corresponsabilidad y la autorregulación de ciudadanos y servidores públicos en el cumplimiento de la ley, mediante cinco acciones: Promover reformas normativas para mejorar la coordinación con las entidades territoriales, actualizar el estatuto anti-corrupción (Ley 190 de 1995), mejorar la coordinación del progra-



ma presidencial de lucha contra la corrupción en la investigación y sanción de casos de corrupción, promoción de acuerdos de autorregulación con el sector privado y pedagogía de la legalidad con los jóvenes.

Esto es todo lo que formuló el Plan de Desarrollo 2006-2010. En el punto relativo al sector justicia se plantea como uno de los principios reducir los niveles de impunidad, pero en términos generales y no referido específicamente a los delitos cometidos por los funcionarios públicos. Sin embargo, no se plantea una estrategia concreta de lucha contra la corrupción y el Plan tampoco abordó el papel de la Procuraduría, de la Contraloría General y las contralorías territoriales y de las personerías municipales.

#### *En cuanto a un marco normativo general*

En materia normativa Colombia cuenta con la Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción, que junto con su decreto complementario, sobre simplificación de trámites, constituye un esfuerzo importante, para la prevención y sanción. Adicionalmente, el país ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, mediante la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con la Ley 970 de 2005, y adquirió un conjunto de compromisos en esta materia. Sin embargo, persisten vacíos en aspectos como la reglamentación de la puerta giratoria, la contratación con el Estado de financiadores de campañas políticas, el cabildeo, tipificación de conductas y magnitud de las penas, los términos y procedimientos penales y disciplinarios, la formulación de políticas, participación ciudadana, entre otros temas, asuntos que se encuentran dentro del proyecto de ley presentado a finales de 2010 por el Gobierno al Congreso. Las normas básicas en cuanto a investigación y sanción son los códigos penal y disciplinario y las normas sobre control fiscal, donde se tipifican las

conductas y se establecen las sanciones y procesos correspondientes para investigar y castigar las conductas corruptas. Igualmente, hay un conjunto de normas sobre la organización y procesos administrativos que se inscriben dentro de las acciones de prevención por la vía del mejoramiento del gobierno<sup>10</sup> y tienen por tanto objetivos más amplios que la lucha contra la corrupción. A pesar del compromiso del PND, durante el gobierno 2006-2010 no se modificó y actualizó el estatuto anti-corrupción.

#### *En cuanto a un órgano de prevención y coordinación*

Otro de los compromisos establecidos en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción es la conformación de un órgano de coordinación, prevención, información y análisis sobre la corrupción, al cual debe garantizarse autonomía y capacidad de gestión. El gobierno nacional creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, vinculado a la Vicepresidencia de la República y por tanto dependiente directamente de la presidencia. Se trata de una oficina con poca autonomía política y administrativa, con baja capacidad de gestión y sin participación adecuada de la sociedad civil, que es otro de los compromisos en el marco de las convenciones internacionales. Durante el gobierno pasado no se tomaron medidas para conformar un órgano con mayor independencia y capacidad. Este programa ha realizado, sin embargo, un conjunto interesante de actividades y promovido iniciativas de coordinación de la lucha contra la corrupción, pero su gestión es insuficiente. De otra parte, no se ha promovido que las entidades territoriales cuenten con órganos equivalentes de prevención y de coordinación.

### *En cuanto a los sistemas de información, análisis y evaluación*

El país no tiene un sistema público de información y de estudios adecuado sobre la situación de la corrupción, que sirva de base para la formulación, ejecución y balance de las políticas en la materia. El último estudio sistemático y amplio se realizó en el año 2002 con apoyo del Banco Mundial y de otras instituciones; no se realizan encuestas periódicas sobre percepciones y prácticas de la corrupción, con la excepción de la encuesta de desempeño institucional del DANE que incluye algunas preguntas sobre la materia, no se realizan investigaciones específicas sobre las prácticas corruptas y no se consolida la información sobre denuncias, investigaciones y sanciones por parte de la Fiscalía, la Rama Judicial, los órganos de control y las entidades y dependencias administrativas. Por tanto el país no cuenta con los insumos básicos de información y conocimiento sobre la corrupción.

### *En cuanto a la investigación y sanción penal*

El país tiene con órganos de investigación y sanción de las prácticas corruptas, con autonomía y recursos presupuestales. En materia penal, la Fiscalía y la rama judicial se encargan de la investigación y sanción de los delitos contra la administración pública, para lo cual cuentan con unidades especializadas en la lucha contra la corrupción; igualmente, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales tienen la responsabilidad de la investigación y la sanción disciplinaria, dentro de lo cual se incluyen actos de corrupción, con el apoyo de las instancias de control interno disciplinario en las entidades públicas. Adicionalmente, existen la Contraloría General de la Nación y las contralorías territoriales, responsables de la investigación y sanción en materia fiscal. Se dispone por tanto de un aparato amplio de control con un presupuesto significa-

tivo<sup>11</sup> y equipos especializados en la lucha contra la corrupción pública; sin embargo, como vimos en el punto anterior, parecería que estos órganos no han logrado combatir eficazmente la corrupción, lo cual puede deberse a diversos factores que van desde limitaciones presupuestales y administrativas, hasta falta de suficiente voluntad política y la presencia de prácticas corruptas internas. Los informes de gestión no son claros y estas entidades no son muy transparentes en lo relativo a sus acciones y resultados contra la corrupción. El Auditor considera que existe politización y corrupción (Auditoría General, 2010) en los órganos de control y cuestiona la forma de selección de los contralores.

### *En cuanto a la investigación y sanción administrativa*

En forma complementaria a los órganos de control especializados, todas las entidades deben contar con un control interno y un control interno disciplinario que deben cumplir un papel en la identificación y control de prácticas irregulares al interior de las entidades; adicionalmente, el Estado colombiano cuenta con entidades especializadas en la inspección y vigilancia de actividades específicas, como la Superintendencia de Servicios Públicos, la Superintendencia Nacional de Salud, así como de dependencias especializadas en el control del uso de las regalías y de los recursos del sistema general de participaciones asignados a las entidades territoriales. Durante los últimos años, los cambios más significativos fueron la creación de la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y la creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y control del sistema general de participaciones, inicialmente en cabeza del DNP y, posteriormente, en el Ministerio de Hacienda, el cual aparentemente todavía no está operando.

## *En cuanto a la participación social en el control*

A pesar de los mandatos legales, no se ha promovido suficientemente la vinculación de la sociedad civil en las acciones de prevención y lucha contra la corrupción. Los mecanismos creados por la Ley 190 de 1995 funcionaron precariamente y luego fueron suspendidos, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción no cuenta con un consejo ciudadano, y los órganos de control tampoco rinden cuentas en forma amplia y sistemática a la sociedad civil; adicionalmente, no hay un esfuerzo significativo por vincular a organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en acciones específicas de denuncia y control de actos de corrupción.

En conclusión, durante los últimos cuatro años se avanzó en la organización del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la dirección de regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, no se expidió una política integral de lucha contra la corrupción, a pesar de haberse preparado un documento técnico de base; no se actualizó la ley anti-corrupción como lo ofreció el Plan de Desarrollo, no se fortaleció suficientemente y se dio autonomía al programa presidencial de lucha contra la corrupción, y no se puso en marcha el sistema de seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones ordenado por la Constitución y reglamentado por el Decreto 28 de 2008. De otra parte, aunque los órganos de control y la rama judicial han adelantado acciones de fortalecimiento, la impunidad sigue siendo muy elevada y la eficacia en materia de investigación y sanción insuficiente.

## **El gobierno actual: La búsqueda de una estrategia integral**

Hasta el momento el Gobierno ha actuado en dos frentes principales. Por una parte, el Ministro del Interior elaboró y presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley que regula algunos aspectos de la lucha contra la corrupción; por la otra, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación se elaboró dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014 una propuesta de lucha contra la corrupción dentro del capítulo de Buen Gobierno.

### *Proyecto de ley contra la corrupción*

Aunque todavía el nuevo gobierno no ha formulado una política formal y explícita de lucha contra la corrupción, el Ministerio del Interior lideró la preparación de un proyecto de ley<sup>12</sup> sobre la materia, que fue presentado a consideración del Congreso de la República en el mes de septiembre de 2010. En su exposición de motivos el Gobierno señala que la corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, indica que se han realizado acciones relevantes de lucha contra la corrupción, pero que se trata de *un fenómeno dinámico que evoluciona y dificulta su detección y control y a continuación plantea que "por las consideraciones expuestas, el presente proyecto de ley busca introducir nuevas disposiciones que se ajusten a las necesidades actuales que la lucha contra la corrupción exige, propendiendo subsanar e integrar aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente."*

El proyecto se divide en nueve capítulos y 156 artículos, abordando diferentes temas, con un énfasis grande hacia asuntos de carácter sancionatorio y de proceso, tanto penal como disciplinario. Las disposiciones más relevantes en cuanto a las medidas administrativas son el establecimiento de inha-

bilidades para contratar a quienes financien campañas políticas para elección de presidente, gobernadores y alcaldes; el requisito de presentar ante notario la declaración de renta del funcionario y su familia; la restricción a ex funcionarios para gestionar intereses privados ante las entidades donde estuvieron vinculados; el establecimiento de sanciones para revisores fiscales que no reporten casos de corrupción; el nombramiento de los jefes de control interno por parte del presidente y de los gobernadores y alcaldes; la definición de las personas políticamente expuestas; y la creación del fondo anti-corrupción en el sector salud. Con respecto a las medidas penales se tipifican nuevas conductas, incluyendo la corrupción en el sector privado, y se aumentan penas para varios delitos al tiempo que se introducen cambios procesales para mejorar la capacidad de lucha contra los delitos contra la administración pública. En las medidas disciplinarias se introducen varios cambios para mejorar los procesos de investigación y se establece como falta gravísima la comisión de actos arbitrarios e injustos por parte de un servidor público contra otro que haya denunciado hechos de corrupción. En cuanto a las medidas sobre cabildeo se define esta práctica, se establecen inhabilidades, se regulan los derechos y obligaciones, y se obliga a la creación de un registro en todas las entidades.

Con respecto a los organismos especiales de lucha contra la corrupción, se crea, nuevamente, la Comisión Nacional para la Moralización; ordena la creación de comisiones departamentales, define sus funciones y establece su secretaría técnica. Igualmente, crea la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y define sus funciones; adicionalmente establece las funciones del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Con relación a las políticas institucionales y pedagógicas, el proyecto determina que todas las entidades del orden nacional deben elaborar anualmente una

estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano; obliga a todas las entidades a publicar en su página web el Plan de Acción para el siguiente año; establece condiciones para la creación de nuevos trámites; exige a todas las entidades contar con una oficina de quejas, sugerencias y reclamos; exige que todas las dependencias publiquen en web y en carteleras la relación de todos los bienes y servicios contratados; se retoma el artículo 32 de la Ley 489 sobre democratización de la administración pública y se establece como obligatoria la rendición anual de cuentas; reitera la obligación de todas las instituciones de educación básica y media de incluir estrategias para difundir los valores éticos y la lucha contra la corrupción. En cuanto a las medidas sobre contratación pública se precisa el alcance y responsabilidades de los interventores y se exige mayor publicidad sobre sus actuaciones. Finalmente, se regula el proceso verbal dentro de los procesos de responsabilidad fiscal.

El proyecto contiene un conjunto de iniciativas importantes en la lucha contra la corrupción pero no se ha articulado claramente dentro de la estrategia de lucha contra la corrupción del Plan Nacional de Desarrollo ni se han definido los instrumentos y recursos para apoyar su cumplimiento.

### *La lucha contra la corrupción en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo*

El Gobierno Nacional incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentado a consideración de la opinión pública, del Consejo Nacional de Planeación y del Congreso de la República una parte denominada estrategias de lucha contra la corrupción. En comparación con el texto del último Plan Nacional de Desarrollo, se observa un mayor interés por el tema y se incluyen varias propuestas relevantes como el compromiso de formular una política inte-

gral de lucha contra la corrupción, y la puesta en marcha de un sistema de información sobre el fenómeno, así como medidas para regular la puerta giratoria y el cabildeo. Sin embargo, se considera que la propuesta del Gobierno no incluye un mínimo diagnóstico tanto en términos de descripción de la situación como sobre su interpretación, no hace un balance de lo realizado hasta el momento, no fija objetivos y metas claros y medibles, no plantea acciones concretas ni fija plazos para su ejecución y no informa sobre los recursos que se asignarán al tema. En síntesis, se trata de un ejercicio con vacíos que debe ser mejorado para ofrecer al país una estrategia de fondo de lucha contra la corrupción que responda a las expectativas de la sociedad y a los compromisos que ha venido manifestando públicamente el Presidente de la República.

A pesar de que la Ley 152 de 1994 señala que el Plan debe fundamentarse en el diagnóstico de la situación, la parte sobre corrupción presenta muy poca información alguna sobre la corrupción, sobre sus distintas modalidades, sobre la magnitud de los recursos perdidos, sobre las investigaciones y sanciones, sobre la percepción de corrupción, y sobre la situación en las diferentes ramas del poder público y niveles de gobierno; tampoco presenta una interpretación de la situación en la cual precise las prioridades y examine los factores que inciden en las prácticas corruptas, ni hace un balance del cumplimiento del plan de desarrollo anterior y de las acciones adelantadas por las distintas entidades involucradas en la lucha contra la corrupción. Como consecuencia, es imposible saber en qué información y consideraciones fundamenta el gobierno las propuestas que presenta.

Los objetivos son imprecisos y se refieren más a los medios que a los propósitos a alcanzar. Se ofrece como primer objetivo fortalecer las estrategias y mecanismos que prevengan actos de corrupción, para lo cual se proponen medios como generar una cul-

tura de la transparencia por medio de políticas públicas de pedagogía y de desempeño de la función pública, pero se trata de generalidades que no se concretan en acciones específicas. El segundo objetivo es mejorar la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción, pero dado que no hay información alguna sobre la situación actual de dicha capacidad no se cuenta con referente alguno para juzgar este propósito. En los objetivos e indicadores estratégicos, que se presentan en un capítulo final del plan, se propone aumentar la calificación del país en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional de 3,5 en 2010 a 4,0 en 2014, sobre un puntaje máximo de 10. Esta meta refleja desinterés en la lucha contra la corrupción, dado que ni siquiera el Estado se propone alcanzar un nivel mediocre de 6 o 7 puntos sino que se conforma con continuar perdiendo el año. De otra parte, no resulta claro en ninguna parte del texto la razón para destacar esta meta como estratégica.

El Plan se compromete con formular una política pública integral que involucre al sector privado y la sociedad civil, lo cual es muy importante, pero no fija fechas para su expedición, ni precisa la vinculación de la rama judicial y de los órganos de control. Igualmente plantea el compromiso de poner en marcha un sistema de información sobre la corrupción, pero no se especifican recursos y formas de operación. Adicionalmente, el texto no aborda el tema de la autonomía del órgano de prevención de la corrupción ni precisa las herramientas administrativas y presupuestales para otorgarle capacidad de gestión; además, las propuestas son bastante generales en los restantes temas incluidos como estrategias: fortalecimiento institucional de las entidades territoriales para luchar contra la corrupción, instrumentos de control y punitivos, fortalecimiento de los órganos de control, medidas con relación al sector privado y responsabilidad en el uso de los recursos; en buena parte se trata de



la manifestación de intenciones pero no de estrategias y programas concretos.

Con relación a los órganos de control se ofrece su fortalecimiento y modernización pero no se precisan las acciones a adelantar, con excepción de algunas con respecto a la Auditoría General de la República, pero en términos generales no se observa una estrategia radical para mejorar su capacidad de luchar contra la corrupción; con respecto a la rama judicial simplemente se anuncia que se diseñarán e implementarán estrategias conjuntas con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

En conclusión, no se observa un planteamiento claro y decidido de lucha contra la corrupción y no se incorporan propuestas del programa de gobierno como fortalecer unidades especiales de inteligencia y hacer énfasis en sectores críticos como la salud. Adicionalmente, en la parte relativa al plan de inversiones no se especifican los recursos para la estrategia de lucha contra la corrupción, con lo cual resulta imposible conocer la importancia presupuestal asignada a la materia.

En conjunto, hasta el momento, el Gobierno le da más peso a la expedición de normas contra la corrupción que a la creación de condiciones institucionales para su efectiva aplicación y a la puesta en marcha de acciones efectivas de investigación y sanción. De hecho, el proyecto de ley se menciona de pasada en el plan de desarrollo y no se especifican los proyectos y recursos para garantizar su puesta en marcha.

### Recomendaciones y propuestas

Es indudable que el actual Gobierno ha dado un paso importante al presentar a consideración del Congreso el proyecto de ley anti-corrupción y al incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo una parte específica sobre la lucha contra la corrupción donde

plantea unas líneas de acción en la materia. Sin embargo, reconociendo, valorando positivamente y compartiendo muchas de las propuestas, consideramos que es necesario adoptar medidas más contundentes y rápidas que evidencien un compromiso político fuerte con la lucha contra la corrupción.

Son muchos los factores que inciden en la presencia de prácticas corruptas, que van desde valores y actitudes generalizadas de aceptación e indiferencia hasta bajo riesgo de sanción. Aunque pueden existir ciertos factores culturales extendidos, la corrupción se concentra en una proporción reducida de personas y funcionarios, y por tanto el problema principal radica en el poder de dichos grupos y en la incapacidad de la mayoría de la sociedad y de otras instituciones del Estado de limitar su accionar. Por tanto, el énfasis debe ponerse en aumentar el poder de otras organizaciones para controlar dichas prácticas y en especial en mejorar la capacidad y compromiso de los órganos de control, desde la etapa preventiva.

Sin pretender minimizar la responsabilidad de la sociedad civil, se considera que el problema central es la falta de voluntad política real y suficiente del Estado, materializada en los niveles directivos de las tres ramas del poder público y de los órganos de control en los tres niveles de gobierno, de luchar efectivamente contra las diversas modalidades de corrupción. Esta situación se deriva en buena medida de la existencia de un círculo vicioso, dado que las instituciones estatales responsables de un buen gobierno y de una buena administración, y por tanto de la supresión de malas prácticas como la corrupción, se encuentran permeadas y en algunos casos controladas por agentes corruptos, sea en forma organizada y sistemática o individual.

La falta de voluntad política se expresa en situaciones como: Ausencia de políticas generales y específicas, en todas las ramas

del poder público, órganos de control y niveles de gobierno, con metas concretas, con indicadores, con recursos suficientes, con participación de la sociedad civil y con rendición de cuentas adecuada; carencia de un órgano de prevención de la corrupción con independencia y recursos suficientes para investigar y poner en conocimiento las situaciones, así como para organizar un sistema de información sobre la corrupción; carencia de espacios y procedimientos claros de participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas; nula o insuficiente rendición de cuentas sobre las políticas de lucha contra la corrupción; insuficiente capacidad de investigación de las prácticas de corrupción por parte del ejecutivo, de los órganos de control y de la fiscalía; muy bajos niveles de sanción por prácticas corruptas y de recuperación de recursos; y reducida eficacia del control interno<sup>13</sup>.

Por tanto, es necesario avanzar en los siguientes aspectos:

El diseño y puesta en marcha de políticas de lucha contra la corrupción es un compromiso legal adoptado por el país en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada el 2 de marzo de 2004, hace ya casi siete años. A pesar de que la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se comprometió con formular y ejecutar esta política, esto no se cumplió y apenas recientemente el gobierno incluyó este compromiso en el proyecto de plan presentado a consideración del Congreso de la República el pasado 4 de febrero de 2011, el cual se convertirá en ley en este semestre. De todas maneras, en el marco de la Ley 970 de 2005, el gobierno podría iniciar inmediatamente la elaboración de la política y aprobarla en el CONPES rápidamente, al tiempo que asigna los recursos requeridos en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Sobre el enfoque de la política es conveniente, tal como lo plantea el proyecto de Plan de Desarrollo, la formulación de una política de Estado que involucre a todas las ramas del poder y a las entidades territoriales. Esta política debería concentrarse en las medidas directas de identificación, creación de mecanismos que dificulten las prácticas corruptas, investigación y sanción, dejando las medidas generales o indirectas en el marco de las políticas y estrategias de buen gobierno y mejoramiento de la administración. La lucha contra la corrupción comprende un conjunto de acciones preventivas que tienden a mejorar las condiciones de la gestión en aspectos tales como la administración del recurso humano, los sistemas de información, la capacitación y formación en temas éticos, etc., que aunque necesarios amplían el rango de temas y dificultan la capacidad de coordinación; por tanto, estos temas deben enfocarse principalmente desde las políticas de fortalecimiento institucional mientras que la política de lucha contra la corrupción se concentra en los aspectos directos. Es igualmente necesario abordar la lucha contra la corrupción como una responsabilidad de todas las entidades y no solamente de una entidad u oficina, por cuanto de lo contrario no tendrá la fuerza suficiente; en este sentido, es muy importante el artículo incluido en el proyecto de ley anti-corrupción que obliga a todas las entidades a tener una estrategia de lucha contra la corrupción, medida que debería ampliarse para exigirla a los departamentos, distritos y municipios.

Los aspectos centrales que debería incluir esta política son:

- La definición de estrategias explícitas, con metas<sup>14</sup> verificables, por parte de la Rama Judicial, la Fiscalía, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría, la Auditoría, la Superintendencia, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, el asesor presidencial de lucha contra la corrupción

y las formas de articulación y trabajo coordinado entre ellas; definir parámetros de medición del desempeño en la lucha contra la corrupción, aumentar sustancialmente su transparencia a la ciudadanía y medios de comunicación y someterse a un mayor control ciudadano. La definición de las estrategias internas de cada una de las entidades nacionales para la lucha contra la corrupción, con especial prioridad a la Rama Judicial, la Fiscalía y los órganos de control.

- La conformación y reforzamiento de grupos especializados de investigación de la corrupción, según las distintas tipologías: corrupción en los trámites o pequeña corrupción, corrupción en la contratación con énfasis en la gran corrupción, corrupción en las decisiones normativas y judiciales, corrupción en entidades relevantes, etc. En forma complementaria se establecerán estímulos, facilidades y garantías para la denuncia de actos corruptos, en especial por parte de funcionarios públicos y mecanismos de protección.
- La puesta en marcha de acciones de transparencia y rendición social de cuentas especializadas y enfocadas sobre los procesos, trámites y acciones con mayores posibilidades de corrupción; como por ejemplo, información sobre los contratistas que concentran la mayor proporción de los contratos por entidades; información sobre los contratos que incrementan su valor significativamente o sobre incumplimientos; información sobre beneficiarios de subsidios, exenciones de impuestos; información sobre beneficiarios de decisiones administrativas como licencias mineras, licencias ambientales, etc.; información sobre beneficiarios de decisiones urbanísticas tomadas en los planes de ordenamiento territorial; entre otros. Este tipo de información debe ser entregada oportunamente a medios de comunicación,

investigadores, academia, organizaciones sociales, espacios de participación y veedurías.

- La asignación de recursos adecuados para incentivar y apoyar el funcionamiento de veedurías, espacios de participación y otros mecanismos de control social, y para estimular y garantizar seguridad a los ciudadanos y organizaciones que hagan seguimiento y denuncien prácticas irregulares.
- Elecciones territoriales. El Gobierno Nacional, los órganos de control y las autoridades electorales, con cooperación internacional deberán definir y poner en marcha un programa especial de prevención, seguimiento y control al cumplimiento de las normas electorales y las garantías del proceso democrático en las próximas elecciones territoriales a celebrarse en octubre de 2011.

Es necesario garantizar cierta autonomía y recursos a un órgano responsable de la formulación de políticas, de la coordinación, del manejo de información y del seguimiento a las políticas de lucha contra la corrupción. Hasta el momento, ni el proyecto de ley anti-corrupción ni el proyecto de plan de desarrollo han abordado el compromiso legal con la Convención de las Naciones Unidas en este sentido; considero que debe crearse una Unidad Administrativa Especial, que el director de esta unidad debe ser seleccionado mediante un proceso por méritos transparente, que debe contar con un presupuesto acorde con las tareas asignadas, y tener un consejo de administración con participación del gobierno y de la sociedad civil. El director de esta unidad debe tener período fijo.

En el marco de la política integral de lucha contra la corrupción es necesario definir un esquema integral que aborde la definición de los indicadores básicos requeridos, de los procesos o sistemas de información nece-

sarios, y de las actividades de investigación sobre las prácticas corruptas. El órgano independiente de lucha contra la corrupción debería definir un plan de trabajo con productos anuales concretos en términos de estadísticas, indicadores, informes de balance, etc; igualmente, debería conjuntamente con los órganos de control y la rama judicial, definir los productos de información que deben generar estas entidades y las demás de la administración pública. Adicionalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas debe conformar un espacio de discusión con la sociedad civil y la academia.

El proyecto de ley presentado por el gobierno y aprobado por el Senado incluye la conformación de una comisión nacional para la moralización, presidida por el presidente de la República, y con la participación del Ministro del Interior y de las cabezas de la fiscalía y los órganos de control. El proyecto le asigna varias funciones que en nuestra opinión podrían precisarse bastante y limitarse en algunos casos. El proyecto le asigna la función de velar por el cumplimiento de la ley en discusión y de la Ley 190 de 1995 con lo cual refleja una visión limitada; esta comisión debería encargarse de preparar la política de Estado de lucha contra la corrupción, a ser aprobada por el CONPES, y de hacer seguimiento a su ejecución garantizando la coordinación entre las distintas ramas del poder y las entidades del ejecutivo, lo cual incluye el seguimiento al cumplimiento del marco normativo donde se encuentran también las convenciones internacionales en la materia. Igualmente, esta comisión debe tener la responsabilidad de presentar informes parciales y el informe anual al Congreso y a la ciudadanía sobre los resultados en la lucha contra la corrupción. Bajo estas dos grandes funciones se podrían agrupar algunas de las tareas más específicas que le asigna actualmente el proyecto de ley; consideramos que además debe concentrarse en la lucha directa contra la corrupción, dejando de lado funciones que aunque im-

portantes, pueden sobrecargarla y desviarla de su propósito principal. Por ejemplo, funciones como establecer los indicadores de eficiencia, eficacia y transparencia obligatorios para la administración pública, deberían estar en cabeza de la Consejería para la Modernización o del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Las comisiones regionales de moralización deben encargarse de la coordinación y seguimiento de la ejecución de la política de lucha contra la corrupción en cada departamento y de articular las acciones nacionales con las departamentales. Esta comisión debe informar periódicamente y preparar un balance anual de los resultados de dicha política dentro de un esquema definido por el órgano nacional de coordinación de la lucha contra la corrupción. Los departamentos deberían financiar una unidad autónoma de lucha contra la corrupción dirigida por un funcionario seleccionado por méritos por parte de la comisión departamental de lucha contra la corrupción, la cual debe funcionar bajo las directrices del órgano nacional.

El proyecto crea nuevamente la comisión ciudadana de lucha contra la corrupción conformada por representantes de gremios, de sindicatos, de ONGs dedicadas a la lucha contra la corrupción, de medios de comunicación, de veedurías ciudadanas, de universidades y del consejo nacional de planeación, que serán designados por el presidente de ternas enviadas por estas organizaciones; consideramos que estas organizaciones deberían designar sus representantes directamente sin intervención presidencial. El proyecto propone 11 funciones algunas de las cuales no parecen convenientes considerando que el propósito de esta comisión ciudadana debe ser principalmente contribuir a la formulación de las políticas y hacer control social a su cumplimiento. Por tanto no es conveniente asignarle la misma función de velar por el cumplimiento de las leyes anti-corrupción ni funciones que son

propias del ejecutivo como impulsar campañas en los establecimientos educativos para promover los valores éticos, etc. Esta comisión debería concentrarse en: a) Revisar y formular recomendaciones a la política de Estado de lucha contra la corrupción; b) Hacer seguimiento a su ejecución; c) Elaborar y difundir un informe ciudadano sobre el cumplimiento de la política. El Estado debe garantizar recursos para el funcionamiento de esta comisión.

## Bibliografía

AUDISISTEMAS, Boletín Informativo de la Auditoría General de la República, No 23, Mayo de 2010.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, "Hacia la transformación del control fiscal", año 2009, "Evaluación de las contralorías realizada en el 2009", Auditoría General de la república, Documento en PDF, Bogotá, Mayo de 2010.

DEL CASTILLO, Arturo (2003), "Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas", Auditoría Superior de la Federación, México, documento en formato PDF.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003), "Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario", documento en formato PDF en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010), "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos", documento en formato PDF, disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

GARAY SALAMANCA, LUIS JORGE (Dirección Académica), Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero, "La reconfiguración cooptada del Estado. Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado", s.f., documento en formato PDF, 65 páginas.

LAPOP (2010), Proyecto de opinión pública en América Latina, Cultura política de la democracia en Colombia 2009, Juan Carlos Rodríguez Raga y Mitchell A. Seligson, Universidad de Vanderbilt, Universidad de los Andes, documento en PDF, disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.

Ley 190 de 1995.

Ley 412 de 1997, Convención interamericana contra la corrupción.

Ley 970 de 2005, Convención de las Naciones Unidas de

Lucha contra la corrupción.

MALDONADO, Alberto (2010), Materiales para la elaboración de un documento de política de lucha contra la corrupción, documento de trabajo, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá, documento en formato Word.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2010), Exposición de Motivos al proyecto de ley por medio del cual se reforma el sistema nacional de regalías.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2011), "Encuesta: percepción electoral de los votantes colombianos", MOE, Bogotá.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2004), Estudio de Riesgos de Incidencia Indevida de Intereses Particulares en la Formación de las Leyes.

UNIÓN TEMPORAL CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA-ECONOSUL, "Evaluación integral del Sistema General de Participaciones en educación, salud y propósito general", Resumen ejecutivo, Bogotá, 7 de junio de 2010.

VALENCIA Agudelo, León (2009), Municipio y violencia paramilitar en Colombia 1984-2008, en Fabio Velásquez (coordinador), "Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos", GTZ y Fundación Foro Nacional por Colombia.

VELÁSQUEZ, FABIO, (2009) (coordinador), "Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos", GTZ y Fundación Foro Nacional por Colombia.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2002) - Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, el Banco Mundial, Contraloría General de la República, Contaduría General de la Nación, Red de Veedurías, Transparencia por Colombia, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Veeduría del Distrito de Bogotá, en colaboración con el Centro Nacional de Consultoría, marzo 6, 2002, documento en formato PDF.

<http://agaviria.blogspot.com/2009/10/cuatro-billones-de-corrupcion.html>

<http://www.anticorrupcion.gov.co/index.asp>. Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción, documento en formato PDF, s.f., 116 páginas.

[http://www.anticorrupcion.gov.co/areas/apoyo\\_administrativo.asp](http://www.anticorrupcion.gov.co/areas/apoyo_administrativo.asp)

<http://www.auditoria.gov.co/>

[http://www.dinero.com/economia/productividad/colombia-esta-perdiendo-lucha-contra-corrupcion\\_65910.aspx](http://www.dinero.com/economia/productividad/colombia-esta-perdiendo-lucha-contra-corrupcion_65910.aspx).

<http://www.eltiempo.com/colombia/politica/articulo->



web-plantilla\_nota\_interior-7894808.html#,  
[http://lapalabra.univalle.edu.co/politica\\_mayo10.htm](http://lapalabra.univalle.edu.co/politica_mayo10.htm)  
<http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/tabid/61/language/es-ES/Default.aspx>  
<http://www.transparenciacolombia.org.co>

## Notas

<sup>1</sup>Este texto se basa en gran medida en un trabajo previo realizado para la Corporación Transparencia por Colombia y se utiliza con la aprobación de dicha entidad. Ver Maldonado, Alberto (2010), Materiales para la elaboración de un documento de política de lucha contra la corrupción, Corporación Transparencia por Colombia, informe de consultoría.

<sup>2</sup><http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/tabid/62/language/es-ES/Default.aspx>

<sup>3</sup>Esta cifra es apenas un estimativo que resulta de aplicar un porcentaje al monto total de la inversión y no el resultado de estudios o cálculos sistemáticos. Sin embargo, es muy dicente que el propio presidente de la República mencione esta cifra públicamente. [http://www.eltiempo.com/colombia/politica/ARTICULO-WEB-PLANTILLA\\_NOTA\\_INTERIOR-7894808.html#](http://www.eltiempo.com/colombia/politica/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7894808.html#), septiembre de 2010.

<sup>4</sup>En el año 2002 el Banco Mundial había estimado el monto de lo que denominaba las desviaciones presupuestales y de los sobornos en contratación en US\$1.760 millones “Colombia presenta desafíos importantes de corrupción en los campos de compras estatales y desvíos presupuestales, los cuales representan costos importantes para el país. Alrededor del 50% de los contratos de compras estatales contienen algún elemento de soborno y el promedio de éstos podría ascender hasta cerca del 19% del monto de los contratos. El costo de la corrupción en el campo de la contratación ascendería a alrededor de US\$480 millones anuales o un 0.56% del PIB. Una situación más grave se plantea en el caso de las desviaciones presupuestales. Las respuestas de los funcionarios indicarían que alrededor del 11% de las asignaciones públicas estarían siendo desviadas para fines distintos a su destinación legal. Esto equivaldría a un 2.05% del PIB o alrededor de US\$1.76 billones. Solamente con el ahorro que se generara en estos dos rubros de corrupción, el país podría reducir en un 80% el déficit fiscal colombiano durante el año 2001, que constituye uno de los más grandes problemas que enfrenta el país” Vicepresidencia de la República y Banco Mundial, 2002.

<sup>5</sup>Una suma cercana a los \$9,2 billones del presupuesto nacional, se pierden por actos ilegales y corruptos, dijo Iván Darío Gómez Ruiz, Auditor

General de la Nación en el foro organizado por la Revista Semana “Corrupción transparente: Sofisticación e Impunidad”. Según el Auditor el fracaso en el control a la corrupción se debe a la inoperancia de las instituciones de control. “En el país existen 3.795 oficinas de control y 1.202 personerías que no están cumpliendo con su papel”, dijo el funcionario. [http://www.dinero.com/economia/productividad/colombia-esta-perdiendo-lucha-contra-corrupcion\\_65910.aspx](http://www.dinero.com/economia/productividad/colombia-esta-perdiendo-lucha-contra-corrupcion_65910.aspx). Este foro se realizó el 19 de noviembre de 2009, las memorias se encuentran en <http://www.forssemana.com/evento-debates-semana/memorias-foro-corrupcion-transparente-sofisticacion-impunidad/237.aspx>.

<sup>6</sup>Los datos utilizados en esta parte provienen en su mayoría de Maldonado (2010).

<sup>7</sup>Este estudio es realizado por el Proyecto sobre Opinión Pública en América Latina (LAPOP en inglés), patrocinado por la Universidad de Vanderbilt y hace parte del Barómetro de las Américas. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

<sup>8</sup>En reciente informe de análisis de la gestión de la Contraloría General, señala la Auditoría General lo siguiente: “De 1.9 billones de pesos en procesos de responsabilidad fiscal, 15.754 millones de fallos ejecutoriados; de cada \$1.000 pesos de detrimento al erario había expectativa de recuperar \$8. Riesgo de prescripción de 1.150 procesos por \$585.378 millones que representan el 35,99% del total de procesos reportados.” En <http://www.auditoria.gov.co/>.

<sup>9</sup>En el caso de los municipios la Corporación Transparencia no investiga todos los municipios sino solamente un subconjunto.

<sup>10</sup>Las estrategias y proyectos orientados a mejorar el gobierno y la administración pueden verse como una forma de luchar contra la corrupción, por la vía de la creación de condiciones que limiten las prácticas corruptas; de hecho, las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción incluyen medidas preventivas en cuanto a carrera administrativa, sistemas de contratación, sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas, entre otros temas. Sin embargo, las estrategias de mejoramiento de la gestión tienen propósitos más amplios de eficacia, eficiencia y equidad en la prestación de los servicios estatales.

<sup>11</sup>En el presupuesto del año 2009 la Contraloría tuvo un presupuesto inicial de \$287 mil millones, la Procuraduría de \$304 mil millones, la Fiscalía de \$1,3 billones (habría que estimar la parte correspondiente a delitos contra la administración pública), la Auditoría \$14 mil millones, la Superintendencia de Servicios Públicos \$60 mil millones, la Superintendencia Nacional de Salud \$42 mil millones, el sistema de control y seguimiento a las regalías de DNP \$22 mil millones y el sistema de monitoreo, seguimiento

y control al gasto territorial con recursos del sistema general de participaciones \$2,5 mil millones.

<sup>12</sup>Proyecto de Ley 142 de 2010, Senado, "Proyecto de ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", publicado en la Gaceta del Congreso No 607 de 2010; fue aprobado en Senado y se encuentra actualmente (febrero de 2010) en tercer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes.

<sup>13</sup>Según el Auditor el fracaso en el control a la corrupción se debe a la inoperancia de las instituciones de control. "En el país existen 3.795 oficinas de control y 1.202 personerías que no están cumpliendo con su papel", dijo el funcionario. [http://www.dinero.com/economia/productividad/colombia-esta-perdiendo-lucha-contra-corrupcion\\_65910.aspx](http://www.dinero.com/economia/productividad/colombia-esta-perdiendo-lucha-contra-corrupcion_65910.aspx). Este foro se

realizó el 19 de noviembre de 2009, las memorias se encuentran en <http://www.forossemana.com/evento-debates-semana/memorias-foro-corrupcion-transparente-sofisticacion-impunidad/237.aspx>. "El diseño constitucional se basó en una cultura de autocontrol, modelo que fracasó y que demanda revisión de fondo." Auditoría General (2010).

<sup>14</sup>La política debería comenzar por fijarse metas de resultado específicas, tales como: a) Disminuir la percepción de corrupción y la victimización por parte de las personas; b) Disminuir el monto de recursos desviados en las entidades nacionales; c) Disminuir las influencias indebidas y los beneficios indebidos sobre la elaboración de las normas; d) Controlar y reducir la captura de los gobiernos territoriales; e) Disminuir las prácticas corruptas en los órganos de investigación, control y sanción; f) Disminuir las prácticas corruptas en la realización de trámites.

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: [fescol@fescol.org.co](mailto:fescol@fescol.org.co), [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)