Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción

Libertad y Orden

Presidencia de la República

Libertad y Orden

Vicepresidencia de la República

Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción

Tabla de Contenidos

PRESENTACIÓN 13

1. INTRODUCCIÓN 15

2. Objetivos de la formulación de una política de Estado para el control, la investigación y sanción de la corrupción 17

2.1. Objetivo general 17

2.2. Objetivos específicos 17

3. Metodología 19

3.1. Primera etapa del proceso: información secundaria 19

3.2. Segunda etapa: información primaria 23

3.3. Tercera etapa: análisis y presentación de la información y propuesta de una política pública 23

4. Concepto de corrupción para efectos del presente documento 25

4.1. Aproximación conceptual 25

4.2. Corrupción en Colombia a partir del trabajo con las Comisiones Regionales de Moralización y la sociedad civil 26

(a) Contratación pública 28

(b) Falta eficacia de los organismos de control y de la rama judicial 30

(c) La influencia de los movimientos y partidos políticos en las decisiones administrativas 38

(d) Ausencia de una cultura de lo público 39

(e) Ingerencia de los grupos armados ilegales en las decisiones administrativas y judiciales 40

(f) Vulnerabilidad del control social 40

4.3. Aproximación sectorial de la corrupción en Colombia 42

(a) Régimen subsidiado de Salud 42

(b) Regalias 44
(c) Vivienda 49
(d) Pensiones 51
5. Indicadores y mediciones de Corrupción 53
5.1. Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial 53
5.2. Mediciones internacionales de corrupción 55
6. Orientaciones anticorrupción en América Latina 59
7. Prácticas anticorrupción y recomendaciones de los organismos multilaterales 65
7.1. Banco Mundial 65
7.2. Banco Interamericano de Desarrollo 65
7.3. Fondo Monetario Internacional 66
8. Marco legal colombiano para el control, la investigación y sanción de la corrupción 69
8.1. Disposiciones constitucionales y convenios internacionales 69
(a) Convención Interamericana Contra la Corrupción 70
(b) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 72
8.2. Disposiciones legales y reglamentarias 75
9. Acciones de Colombia contra la Corrupción 87
9.1. Planes de desarrollo y acciones de gobierno 87
(a) Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) 87
(b) Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) 88
(c) Gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002-2006) 90
9.2. Acciones de los Organismos de Control 93
(a) Procuraduría General de la Nación 93
(b) Contraloría General de la República 95
(c) Convenio entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalia General de la Nación y la Contraloría General de la República 98
(d) Auditoría General de la República 99
(e) Contaduría General de la Nación 100

9.3. Acciones de la Rama Judicial 101
(a) Fiscalia General de la Nación 101
(b) Consejo Superior de la Judicatura 101
9.4. Acciones de la Sociedad Civil 102
(a) Confederación Colombiano de Cámaras de Comercio - CONFECAMARAS- 102
(b) Corporación Transparencia por Colombia 102
(c) Instituto Anticorrupción de la Universidad del Rosario 103
(d) Protransparencia: Fundación Probidad y Transparencia del Atlántico 103
(e) Bogotá Cómo Vamos 104
(f) Cartagena Honesta 104
(g) Fundación Cívico-Soial Pro Cartagena - Funcicar 105
(h) Red Bogotá 105
(i) Corporación Ocasa 106
10. Líneas de acción 107
10.1. Líneas de acción para la rama ejecutiva del poder público 107
(a) Programa de implementación del nuevo sistema de control interno 107
(b) Aprobar, publicar y promover el documento CONPES de rendición de cuentas para las entidades públicas del nivel nacional 108
(c) Mejorar los archivos de hojas de vida de las instituciones públicas 109
(d) Reformar el sistema de declaración de bienes y rentas de servidores públicos 109
(e) Unificar el SICE, el portal de contratación contratos.gov.co y los sistemas de información de contratación existentes en las entidades nacionales 110
(f) Recomendaciones del Fondo Monetario Internacional 110
(g) Carrera Administrativa 110
(h) Superintendencias 111
(i) Calidad Regulatoria 111

(j) Defensa Judicial de la Nación 111
(k) Reforma para intervenir en las administraciones de algunos municipios 111
(l) Reforma para permitir inversión de regalías en regiones 112
(m) Sistema de Salud 112
10.2. Líneas de Acción en Investigación, Juzgamiento y Sanción 112
(a) Sistema de información compartido que incluya caracterización de conductas o actos de corrupción 112
(b) Revisar la existencia de algunas contralorías municipales 112
(c) Rendición de cuentas de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial, con información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado 113
(d) Acceso a la información de procesos que adelantan los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial 113
(e) Rediseño de la estructura administrativa de la Fiscalía General de la Nación 113
(f) Elaboración de presupuestos atendiendo a las necesidades regionales 113
(g) Revisión de la carrera administrativa en la Fiscalía General de la Nación 113
(h) Reglamento disciplinario que sancione ejemplarmente el vencimiento de términos 114
(i) Cuerpo Técnico de Policía Judicial especializado en sistemas de corrupción 114
(j) Comisión temporal para atender casos de corrupción escogidos por la Comisión Nacional de Moralización 114
10.3. Líneas de acción para los partidos y movimientos políticos 114
(a) Rendición de cuentas que incluya información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado 114
(b) Respeto a la ley de bancadas 115
10.4. Líneas de acción para el sistema nacional electoral 115
(a) Trabajar con la Procuraduría General de la Nación en la revisión de los antecedentes disciplinarios, fiscales y criminales de quienes se presenten para ser inscritos como candidatos 115

(b) Poner a disposición del público en la página web la rendición de cuentas de partidos y movimientos políticos y la respuesta de la autoridad electoral 115

10.5. Líneas de acción para fortalecer el control social y ciudadano 116

(a) Poner en marcha el Plan Nacional de Control Social 116

(b) Promoción de los fondos de participación ciudadana y concursos para acceder a tales fondos 116

Anexo 1 - Indicadores, encuestas e índices consultados

1. Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial 119

- Evolución de los indicadores 1996 - 2004 119
- Comparación de los indicadores para Colombia 2004-2002 119
- Comparación de los indicadores de Colombia con los de América Latina en el año 2004 120
- Posición de Colombia en América Latina para el indicador de control de la corrupción en el año 2004 120
- Mapas de los indicadores y del indicador compuesto en el año 2004 121

2. Encuesta Probidad de Confecámaras 125

- Empresas presionadas a dar sobornos para 125
- Los competidores utilizan contactos políticos para obtener una licitación 125
- Ocurrencia de presiones para hacer pagos extraoficiales 126
- Transparencia y confiabilidad en los procesos de contratación 126
- Comportamientos no éticos del empresario proponente 127
- Efectividad del soborno para 127
- ¿Durante el 2003 se enteró usted de pagos extraoficiales o sobornos con el propósito de favorecer a una empresa en un proceso de contratación en el sector público? 128
- Cuando se habla de sobornos ¿qué supone usted que pasa con mayor frecuencia? 128

- ¿Qué porcentaje del valor del contrato cree usted que sus competidores tendrían que pagar de manera secreta para asegurar su adjudicación? 129
- En términos generales, para usted los procesos de contratación con las entidades públicas son 129

3. Encuesta Gobernabilidad y Anticorrupción, Banco Mundial, Vicepresidencia de la República, 2001 130
   - Nivel de captura del Estado / Autoridad indebida de las elites para influir sobre las decisiones en Colombia 130
   - ¿Qué tanta capacidad y dominio tienen los siguientes actores para influir a través de sobornos en las decisiones de las altas autoridades del Estado? 130
   - Captura del Estado y empresas según empresarios 131
   - Las diez entidades públicas menos honestas 131
   - Evaluando el sector judicial 132
   - Transparencia en la administración de personal (rama judicial). Durante los últimos dos años las decisiones de personal (contrataciones, cambios, ascensos, aumento de salario) fueron 133
   - Baja credibilidad en la lucha contra la corrupción 133
   - No hay una real y sincera voluntad dentro del gobierno nacional para luchar contra la corrupción 133
   - Se habla mucho pero no se hace nada para combatir la corrupción 133
4. Encuesta de Desempeño Institucional, Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, DNP, DANE y Transparencia por Colombia, 2003 134
   - Resultados Encuesta de Desempeño Institucional 2002/2003-2004 134
   - Ficha técnica de la Encuesta de Desempeño Institucional 140
5. Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales, resultados 2002 y 2003 de la Corporación Transparencia por Colombia 142
   - Facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica. Promedio por poder 142
   - Calificación de transparencia y autonomía institucional. Promedio por poder 142

- Procuraduría General de la Nación. Proceso por cada 1000 funcionarios, 1995-2000 143
- Fallos fiscales por cada 1000 funcionarios, 1995-2000 143
- Fallos de responsabilidad fiscal 1995-2000 143
- Pagos por sentencias y conciliaciones 1996-1999 144
- Número de denuncias por pérdida de investidura contra senadores y representantes 144
- Número de fallos por pérdida de investidura por senadores y representantes 145
- Sanciones disciplinarias del poder judicial 145
- Factores tenidos en cuenta para el cálculo del Índice de Integridad 2002 y 2003 145
- Rango de calificación de riesgo de corrupción de las entidades 2002 y 2003 146
- Factor transparencia 2002 y 2003. Distribución de entidades por rango 146
- Factor investigación y sanción 2002 y 2003. Distribución de entidades por rango 146
- Factor institucionalidad y eficiencia 2002 y 2003. Distribución de entidades por rango 147
- Promedios Índice de Integridad 2003 por sectores 147

6. La cultura política de la democracia en Colombia, 2004 148
   - Respaldo a las instituciones en Colombia 148
   - Justificación para un golpe de Estado en Colombia 148
   - Corrupción, entre otros problemas 149
   - ¿Qué tan generalizada está la corrupción? Perspectiva comparada 149
   - Experiencias de corrupción en Colombia 150
   - Victimización de corrupción en transacciones con gobiernos locales. Colombia en perspectiva comparada 150
   - Victimización de corrupción, empleados públicos que piden mordidas. Colombia en perspectiva comparada 151

- Victimización por corrupción en servicios de salud. Colombia en perspectiva comparada 151
- Confianza en las instituciones de protección de los derechos 152

7. Evolución del Índice de Transparencia Internacional 153

Anexo 2 Información consultada de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial

1. Procuraduría General de la Nación 157
   - Irregularidades en contratación administrativa 1996-2003. Porcentaje con respecto al total de las conductas investigadas en cada departamento 157
   - Irregularidades en el manejo presupuestal 1996-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento 157
   - Inmoralidad – corrupción administrativa 1996-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento 158
   - Enriquecimiento ilícito 1996 - 2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento 158
   - Nivel territorial de la entidad a la cual pertenece el servidor público implicado en los procesos disciplinarios por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003 159
   - Posición de los implicados en las investigaciones disciplinarias por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003 159
   - Fuente de las quejas que dieron lugar a procesos disciplinarios por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003 160
2. Contraloría General de la República 160
   - Concentración procesos fiscales por sector, 2003 160
   - Concentración procesos fiscales por nivel territorial de la entidad, 2003 161
   - Actividad de la jurisdicción coactiva entre junio de 2003 y mayo de 2004 161
3. Auditoría General de la Nación 162
   - Informe procesos fiscales 2003 162

4. Fiscalía General de la Nación 162

- Peculado 2002-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento 162
- Cohecho 2002-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento 163
- Enriquecimiento ilícito 2002-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento 163

5. Consejo Superior de la Judicatura 164

- Total de expedientes evacuados y de condenados por delitos contra la administración pública, 1998 a 2002 164
- Condenas en procesos por delitos contra la administración pública sobre total de procesos por estas mismas causas, 1998 a 2002 164
- Entradas por el delito de peculado a la Fiscalía y a los juzgados 2002 y 2003 165
- Entradas por el delito de celebración indebida de contratos a la Fiscalía y a los juzgados 2002 y 2003 165
- Funcionarios de la rama judicial sancionados en 2003 166

Anexo 3 Resultados de los Talleres Regionales

1. Consolidado Nacional 169

- Causas de la corrupción 169
- Manifestaciones de la corrupción 169
- Líneas de acción para superar el fenómeno de la corrupción 170

2. Cinco categorías de causas de la corrupción por Talleres Regionales 170

- Subculturas de la ilegalidad 170
- Politiquería 171
- Inoperancia de los organismos de control 171
- Fallas en sistemas administrativos 172
- Inflación normativa y falta de claridad 172

3. Cinco categorías de manifestaciones de la corrupción por Talleres Regionales 173

- Desigualdad social y pobreza 173
- Fallas en la administración y gestión pública 173
- Falta de credibilidad en las instituciones del Estado 174
- Fallas en los organismos de control 174
- Mal manejo de los recursos del sector social 174

4. Cinco categorías de líneas de acción para superar el fenómeno de la corrupción por Talleres Regionales 175
   - Fortalecimiento de la carrera administrativa en todas las instituciones públicas 175
   - Coordinación interinstitucional para la investigación y sanción de actos de corrupción 175
   - Promoción de la cultura de la legalidad en todos los niveles del sistema educativo 176
   - Fortalecimiento y acompañamiento del control social 176
   - Mejorar la disponibilidad de información pública y su acceso 177
5. Incidencia de los grupos armados ilegales en la corrupción pública 177
   - Incidencia de los grupos armados ilegales como causa de la corrupción, séptima categoría identificada en los Talleres Regionales 177
   - Homicidios por cada 100.000 habitantes, enero a noviembre de 2004 178
   - Número de homicidios y pagos de regalías petroleras en Casanare, 1996-2003 178

BIBLIOGRAFÍA 179

Presentación

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (el "Programa Presidencial") recibió del Vicepresidente de la República la instrucción de adelantar un trabajo que ofrezca al Estado líneas de acción concretas para combatir la corrupción pública.

A partir de documentos preparados con el propósito de adelantar una Misión Anticorrupción,[1] de las encuestas y mediciones disponibles en Colombia, y de los registros sobre corrupción de los organismos de control y de la rama judicial, el Programa Presidencial diseñó un plan de trabajo que tuvo en cuenta la visión regional, la participación de las instituciones públicas, los gremios, las organizaciones sociales y la academia en la preparación del documento que presentamos.

El trabajo de recolección y análisis de la información y la dirección de talleres regionales con la participación de los organismos de control, la fiscalía, la rama judicial y la sociedad civil, estuvo a cargo de un grupo liderado por Adriana Delgado Gutiérrez e integrado por Bernardo Guerrero Lozano, Ilsa Carlota Alméciga y Eduardo Salcedo Albarán. Este grupo también tuvo a cargo la preparación de la versión preliminar del presente documento.

En diciembre de 2004 presentamos un avance del documento a un grupo de ciudadanos colombianos que desde diversas ópticas han estudiado la corrupción en Colombia y al profesor Daniel Kauffmann, Director de Gobernabilidad Global del Banco Mundial. Este grupo trabajó con el señor Vicepresidente de la República y con el Programa Presidencial en una aproximación conceptual a la corrupción, el entendimiento de las mediciones existentes sobre el fenómeno, la importancia de la generación de confianza y el rigor en el manejo de cifras, el papel de los partidos políticos y otros temas que tratamos en este documento.

En este evento participaron Juan Carlos Rodríguez, Francisco Robles, Juan Manuel Santos, Germán Cardona, Alejandro Gaviria, Luis Carlos Valenzuela, Pedro Medellín, Elvira Maria Restrepo, Mauricio García, Enrique Chaux, José Fernando Mejía, Felipe de Vivero, Martha Cediel de Pena, Eugenio Marulanda, Deyana Acosta Maciedo, Judith Pinedo, Rosa Inés Ospina, Carmenza Gómez, Juan Carlos Palou y Jaime Arteaga.

1 González, *La captura del Estado vista desde los niveles locales*; Guerrero, *Eficiencia y Transparencia del Estado*; Ospina, *Captura del Estado: ¿Corrupción o ardid político?*; Uprimny y García, *Corrupción y Justicia en Colombia.*

Agradecemos la participación de quien en la fecha era la Auditora General de la República, doctora Clara López Obregón; del señor Viceprocurador General de la Nación, doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau; de la Directora Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, doctora Norma Lozano; del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Fernando Grillo; y del Director de la Unidad de Evaluación por Resultados del Departamento Nacional de Planeación, doctor Manuel Fernando Castro.

El propósito de este documento es contar con una visión de la corrupción construida a partir de la experiencia de los servidores públicos vinculados a los organismos de control y a la rama judicial y de la experiencia de la sociedad civil, y proponer unas líneas de acción para superar algunos fenómenos de corrupción. También pretendemos establecer una línea de base que nos permita medir el impacto de la aplicación de las líneas de acción, con indicadores técnicamente sólidos e internacionalmente aceptados, en cuya medición no participe el Estado colombiano.

1. Introducción

En el presente documento se propone una política de Estado en materia de lucha contra la corrupción. El documento se divide en diez capítulos. Los tres primeros capítulos contienen la introducción, la presentación del objetivo general, los objetivos específicos de esta política de Estado y la metodología utilizada para su elaboración, así como una descripción de la información que hizo posible el desarrollo de cada etapa metodológica.

En el cuarto capítulo se expone el concepto de corrupción con base en el cual se elaboró el documento y se describió el problema de la corrupción en Colombia. Esta descripción es el resultado de talleres regionales en los cuales fueron identificadas causas y manifestaciones de la corrupción, así como posibles líneas de acción para combatirla. También se utilizó la información de los registros de los organismos de control, la Fiscalía General de la Nación y la rama judicial, y datos de las encuestas de percepción, así como las principales características y prácticas de corrupción en asuntos sectoriales de salud, regalías, vivienda y pensiones, de acuerdo a la experiencia del Programa Presidencial.

Los capítulos quinto, sexto y séptimo presentan los indicadores y mediciones de corrupción que permiten comparar la situación de Colombia a nivel internacional, en el control a la corrupción, las orientaciones anticorrupción de algunos países de América Latina y de los organismos multilaterales. Se resalta la importancia de los indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial como herramienta para medir la correcta ejecución de la política aquí propuesta.

En el capítulo octavo se hace una revisión de las normas colombianas establecidas para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, incluidas las convenciones internacionales de las cuales Colombia es parte. En el capítulo noveno se exponen algunas estrategias y acciones anticorrupción adelantas por los últimos tres gobiernos, consignadas en los respectivos planes de desarrollo. También se presentan algunas estrategias y acciones implementadas por los organismos de control, la Fiscalía General de la Nación, la rama judicial y por las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, en el capítulo décimo se proponen líneas de acción que buscan superar las dificultades y debilidades institucionales, jurídicas y políticas del Estado colombiano, identificadas a lo largo del documento.

En la elaboración del documento partimos de la convicción de que una Política de Estado debe formularse teniendo en cuenta las diferencias regionales y las experiencias de quienes trabajan en el control social y de quienes tienen a su cargo la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción. Por lo anterior, la ejecución de las líneas de acción propuestas en este documento requiere el compromiso de las instituciones públicas, un trabajo interinstitucional y el compromiso de la sociedad civil.

2. Objetivos de la formulación de una política de Estado para el control, la investigación y sanción de la corrupción

2.1. Objetivo general

El objetivo de la formulación de una política de Estado en materia de lucha contra la corrupción y su correspondiente plan de acción, es contar con instrumentos para ser utilizados por las instituciones públicas, la empresa privada, la ciudadanía, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública en el marco de un Estado Social de Derecho.

2.2. Objetivos específicos

Promover sistemáticamente en los funcionarios públicos y en la sociedad civil el autocontrol, la cultura de la legalidad y los valores éticos como fundamento del uso adecuado de los recursos públicos, la convivencia y el orden social.

Impulsar la rendición de cuentas en las instituciones públicas del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, incluyendo entidades de control, rama judicial, autoridades electorales y partidos políticos, como instrumento para fortalecer la gobernabilidad.

Aumentar el nivel de transparencia en los organismos de control, la Fiscalía General de la Nación, la rama judicial y las administraciones departamentales, distritales y municipales, para reducir al máximo la discrecionalidad en la toma de decisiones y facilitar el control social.

Afianzar la coordinación entre los organismos de control, la Fiscalía, la rama judicial y las autoridades de policía judicial, a través de arreglos institucionales que permitan mayor eficacia en la investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción pública.

Establecer la necesidad de reformar normas para buscar eficacia en materia de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública.

Formular el plan de acción de la Política de Estado en materia de lucha contra la corrupción pública que establezca responsables, metas, indicadores y resultados en el corto, mediano y largo plazo

3. Metodología

El estudio adoptó una estrategia metodológica en la cual utilizamos información combinada de fuentes secundarias diversas, de tipo cuantitativo y cualitativo, así como fuentes primarias con énfasis en técnicas participativas, dirigidas a población calificada.

En la primera etapa del proceso de formulación de política pública se estudiaron, analizaron y procesaron (a) estudios temáticos y analíticos sobre corrupción, (b) registros y bases de datos de los Sistemas de Información de las entidades de control y la rama judicial y (c) las encuestas disponibles en Colombia, de percepción y victimización de corrupción y la encuesta de desempeño institucional.

El marco de referencia conceptual fue elaborado con base en informes nacionales e internacionales sobre la evolución de la corrupción, antecedentes de intervenciones –políticas, planes y programas-, experiencias comparables en la región y las experiencias del Programa Presidencial.

En la segunda etapa de formulación, realizamos talleres regionales con la metodología de Diagnóstico Rápido Participativo[2] ("DRP") con los organismos de control y la rama judicial en el nivel territorial[3] con el propósito de identificar causas y manifestaciones de la corrupción. Con el mismo propósito convocamos a miembros de la sociedad civil, gremios, periodistas, veedores, y a los miembros del Consejo Nacional de Planeación. Los resultados del trabajo adelantado fueron discutidos con un grupo de expertos nacionales e internacionales y con miembros de los organismos de control del nivel nacional.

En la tercera etapa, la información recogida en las etapas anteriores fue estudiada y discutida por el grupo de trabajo designado por el Programa Presidencial para preparar el borrador del presente documento y formular las líneas de acción.

3.1. Primera Etapa del Proceso: Información Secundaria

La información secundaria fue la siguiente: (a) encuestas de percepción y

2 Un equipo de investigación multidisciplinario utiliza herramientas sistemáticas y semiestructuradas aplicadas a una audiencia calificada para recopilar, analizar y validar información cualitativa sobre un asunto. El proceso reconoce la importancia de la perspectiva regional y local.

3 Comisiones Regionales de Moralización, conformadas en cada uno de los departamentos por las contralorías departamentales y municipales, la Gerencia de la Contraloría General de la República, los procuradores regionales y provinciales, las direcciones seccionales de fiscalías, los presidentes de los Consejos Seccionales de la Judicatura, los directores seccionales del CTI, del DAS y los defensores regionales del pueblo, en algunos casos los personeros municipales.

victimización, (b) estudios sobre corrupción, (c) sistemas de información de los organismos de control y de la rama judicial y (d) normas legales colombianas aplicables.

La información recogida y presentada en los talleres regionales fue extraída de las cerca de quince mediciones internacionales de corrupción disponibles en Colombia, de ocho encuestas nacionales que tienen información relevante sobre el tema, así como de la información estadística y los registros de los organismos de control y de la rama judicial.

Los indicadores, encuestas y sondeos analizados fueron los siguientes:

- Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial.
- La Encuesta Probidad aplicada por la Confederación de Cámaras de Comercio: Probidad I, aplicada en 1999 y publicada en 2000; Probidad II, aplicada en 2001 y publicada en 2002, y Probidad III, aplicada en 2003 y publicada en 2004.
- Encuesta Gobernabilidad y Anticorrupción, Banco Mundial, Vicepresidencia de la República, 2001.
- Encuesta de Desempeño Institucional, Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, DNP, DANE y Transparencia por Colombia, 2003.
- Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales, Resultados 2002 y 2003 de la Corporación Transparencia por Colombia.
- La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004, de USAID, National Democratic Institute, Vanderbilt University, University of Pittsburg, el Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno, Colombia 2004.

Las mediciones internacionales ayudan a definir conceptualmente la corrupción y a definir metodologías para su estudio; permiten medir sus costos e impacto sobre el desarrollo y generar un ambiente político y de opinión sensible a las expresiones y consecuencias de la corrupción. Ahora bien, aunque los índices internacionales son necesarios y han sido útiles, no son suficientes para identificar los procesos de reforma institucional y los contenidos de las políticas requeridas para enfrentar la corrupción en contextos específicos.

Para enfrentar la corrupción, es útil contar con datos provenientes de encuestas locales de percepción, encuestas de victimización y datos de los registros de las entidades encargadas del control, investigación y sanción de la corrupción. De esta manera, se logra una aproximación a los sectores, niveles territoriales, cargos y principales prácticas corruptas sobre los cuales se deben formular estrategias para combatirla.

En el Anexo 1 del presente documento aparecen los indicadores, encuestas e índices consultados.

Las encuestas de percepción proporcionan información general sobre la opinión de las personas en temas relacionados con corrupción. Según el segmento de población, la encuesta puede resultar útil para aclarar aspectos específicos. El carácter general de las opiniones, en algunos casos constituye una limitación para formular estrategias anticorrupción. A diferencia de las encuestas de percepción, que indagan por las opiniones, las encuestas de victimización preguntan por experiencias directas en las cuales la persona ha sido víctima. En corrupción, como en otros crímenes, es común que las percepciones sean aproximadas pero no fieles a la situación real; por este motivo, resulta útil contar con distintos tipos de encuestas ya que son complementarias. Sin embargo, las mediciones de victimización tienen la desventaja de no permitir una aproximación a la situación de corrupción de gran escala, la cual "sumada es más perniciosa que la corrupción en pequeña escala cuyas víctimas tienden a denunciarla."[4]

Las encuestas de victimización han permitido observar una baja relación entre victimización y percepción. En consecuencia, no se puede concluir que las regiones con baja percepción de corrupción también tienen bajos niveles de victimización.[5]

En Colombia han sido aplicadas varias encuestas de percepción de la corrupción sobre las cuales es difícil establecer parámetros de comparación o evoluciones específicas, por las diferencias de cobertura geográfica, segmentos consultados y campos temáticos.

Una de las encuestas más importantes es la Encuesta Probidad aplicada a empresarios inscritos en las cámaras de comercio, realizada en 1999, 2001 y 2003 por la Confederación de Cámaras de Comercio –CONFECÁMARAS-. Esta encuesta incluye preguntas sobre contratación pública y una pregunta de la cual se infiere una estimación del probable porcentaje de los sobornos relacionados con la obtención de contratos.[6]

La encuesta realizada en el año 2001 por el gobierno colombiano y el Banco Mundial abarca tres segmentos directamente relacionados con la corrupción, usuarios, funcionarios y empresarios. Esta encuesta mide percepción de prácticas corruptas en las entidades, la prestación de los servicios sociales básicos, la contratación pública y, en particular, los aspectos que se presumen críticos del problema según la situación específica de Colombia. La pretensión de la encuesta es orientar en el diseño de políticas y programas de lucha contra la corrupción; por lo cual, el análisis de sus resultados y las propuestas de intervención surgen de la participación de representantes de la aca-

4 Parker, Berthin y Mizrahi, de Michelle, *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, pág. 34.

5 Parker, Berthin, y Mizrahi, de Michelle, *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas,* pág. 33.

6 Confecámaras, *Probidad I*; Confecámaras, *Probidad II*; Confecámaras, *Probidad III.*

demia, el sector público y el privado, y las organizaciones sociales.[7]

La Encuesta de Desempeño Institucional ofrece información sobre el grado de modernización, eficiencia y transparencia de las entidades públicas y su evolución en un período de tiempo. La medición de los aspectos contenidos en la encuesta suele aplicarse a categorías relacionadas con el nivel de riesgo de corrupción, porque se parte de la relación entre mejor desempeño institucional y menores niveles de corrupción.

Es útil contar con datos de registros de los organismos de control y la rama judicial para complementar la información de las encuestas de percepción y victimización, y así lograr una aproximación más fiel a las características del problema. Los registros de procesos fiscales, disciplinarios y judiciales, permiten observar el tipo de conductas, cargos, sectores, entidades y niveles territoriales con mayor incidencia de corrupción. Estos datos también permiten observar la calidad de las investigaciones y sanciones a las prácticas corruptas. Por este motivo, el Programa Presidencial consultó los registros de (i) la Procuraduría General de la Nación, (ii) la Contraloría General de la República, (iii) la Auditoría General de la República, (iv) la Fiscalía General de la Nación y (v) el Consejo Superior de la Judicatura. Estos registros fueron procesados y cruzados para obtener la información requerida.

En la Contraloría General de la República consultamos sus estadísticas fiscales y el Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional (SIRI). Las estadísticas contienen información general sobre quejas y reclamos, indagaciones preliminares, investigaciones fiscales, valor de los fallos y procesos prescritos. El SIRI pretende medir el riesgo institucional y el riesgo de corrupción determinando seis áreas claves con base en sesenta criterios y creando indicadores para cada área.

La base de datos de la Fiscalía General de la Nación contiene campos sobre delito, código del delito, etapa procesal, total de entradas, preclusiones e inhibitorios, suspensiones o resoluciones de acusación y total de salidas.

En la rama judicial se consultó el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ), que contiene datos sobre entradas y salidas anuales de procesos, por especialidad, por tipo de despacho y por tipo de negocio. También contiene el total de entradas por sentencia anticipada y por resolución de acusación, total de salidas, salidas por nulidad, por sentencia anticipada, por competencia, por prescripción, por cesación de procedimiento, por salidas ordinarias, por otras salidas, condenados y absueltos.

De la Procuraduría General de la Nación se consultó el Sistema Estadístico Disciplinario (SIEDIS) y el Sistema de Información de Registros de sanciones y causas de Inhabilidades (SIRI). El primero contiene información sobre procesos disciplinarios por etapa procesal y sancio-

7 Vicepresidencia de la República y Banco Mundial, *Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia.*

nes. El segundo contiene el registro de inhabilidades, sanciones disciplinarias, sanciones penales, por pérdida de investidura y derivadas de procesos contractuales o fiscales. El SIRI también contiene campos sobre la identificación del sancionado, datos personales y cargo, las sanciones, delitos, modalidades, detalle del proceso, providencias e información contractual.

La información provista por los organismos de control y la rama judicial está conformada por las bases de datos y las estadísticas que llevan estas entidades. En el Anexo 2 aparecen gráficas elaboradas con base en los registros consultados para los propósitos del presente documento.

3.2. Segunda Etapa: información primaria

En los talleres regionales fueron convocados los miembros de las treinta y dos comisiones regionales de moralización, el Consejo Nacional de Planeación y organizaciones de la sociedad civil para presentar la información secundaria mencionada en el punto 3.1 del presente documento. En cada taller se aplicó el DRP con el propósito de: (a) interpretar, ampliar y validar la información de las encuestas y registros sobre corrupción y (b) agregar valor técnico y político a la caracterización regional y local del problema.

La identificación de causas y manifestaciones de la corrupción nos permitió hacer una aproximación regional del problema y definir líneas de acción con esta perspectiva.

Para profundizar la información derivada de las encuestas de percepción, consultamos a funcionarios de las entidades de control, investigación y sanción de hechos de corrupción, así como a la sociedad civil, lo cual permitió identificar las vulnerabilidades en los sistemas y en los diversos sectores.

La información recogida en los talleres regionales fue procesada mediante la definición de categorías de análisis, las cuales aparecen en el Anexo 3 del presente documento.

3.3. Tercera Etapa: análisis y presentación de la información y propuesta de una política de Estado

A partir de la información secundaria y de los talleres regionales, establecimos relaciones entre categorías y sistematizamos frecuencias para efectos de hacer una aproximación de la corrupción pública en Colombia y proponer líneas de acción para combatirla.

El resultado inicial del análisis de la información presentada coincide en gran medida con la aproximación al tema que hacen los miembros de los organismos de control y de la rama judicial en las regiones y los miembros de los grupos de la sociedad civil que participaron en los talleres.

Los problemas identificados en el análisis de encuestas, sondeos y talleres regionales fueron estudiados y documentados para proponer las líneas de acción del presente documento.

4. Concepto de corrupción para efectos del presente documento

4.1. Aproximación conceptual

Las múltiples definiciones de corrupción que hay en la literatura sobre la materia, dada la naturaleza del presente documento, no serán revisadas. Se parte de la idea de que corrupción es el aprovechamiento de los recursos públicos o de la condición de servidor público en beneficio particular.[8] En la literatura reciente parece haber consenso en esta definición. Entendemos por recursos públicos los ingresos de la Nación y de las entidades territoriales, los cuales deben ser destinados para el beneficio general de la comunidad, de acuerdo con las normas legales establecidas para el efecto y por servidor público, aquella persona que tiene acceso a información privilegiada y la posibilidad de decidir sobre el gasto público o la concesión de bienes y servicios.

Klitgaard y otros investigadores, desde una perspectiva de racionalidad económica, definen la corrupción como un crimen de cálculo. Quien comete un acto de corrupción mide las probabilidades de ser perseguido, procesado y condenado por el crimen que comete y las compara con el beneficio que este acto le reporta. Si la ecuación es favorable al beneficio que trae consigo el acto de corrupción, hay un estímulo para la comisión del delito.[9]

Generalmente se identifica la corrupción como el pago de dinero o favores a servidores públicos e intermediarios de estos, para que los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios que ofrece el Estado y que no le corresponderían en ausencia de este pago.[10] En un ambiente de impunidad o de poca confianza en el sistema judicial y en los organismos de control, la ecuación tiende a ser favorable a los beneficios obtenidos por un acto de corrupción, pues la probabilidad de ser perseguido, procesado y condenado disminuye drásticamente. La ausencia de sanción social es también condición favorable para la corrupción.

En ambientes de impunidad no se evidencian los costos de la ilegalidad, por el contrario, se configura un mensaje

8 Restrepo, *Planteamiento teórico. Corrupción política*, pág. 2.

9 Según Klitgaard, la gente se compromete con actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, los castigos y multas leves y la recompensa alta. Ver Klitgaard, *Corrupción en las ciudades, una guía práctica para la cura y la prevención*, pág. 54.

10 Rose-Ackerman, *When is Corruption Harmful?*.

opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable pues sus costos son mínimos. Por este motivo, la corrupción en las instituciones encargadas de perseguir y sancionar a los criminales genera un círculo vicioso en el que mayores niveles de corrupción producen mayores niveles de impunidad y viceversa. Para Klitgaard, este tipo de corrupción, denominada corrupción sistémica, es gravemente perjudicial para la institucionalidad de un país.[11]

Al igual que muchos crímenes de cálculo, la corrupción no aparece de manera esporádica, espontánea, y aislada, sino que requiere planificación, organización y se desarrolla en sistemas y redes complejas. La caracterización de ambientes que en opinión de Klitgaard facilitan la aparición de corrupción pueden definirse con la siguiente fórmula: C=M+D-R, donde C es corrupción, M es poder monopólico, D discrecionalidad del funcionario y R es rendición de cuentas.

La discrecionalidad del funcionario debe entenderse como la falta de reglas del juego claras, expresas y, en caso de que estas reglas existan, su falta de aplicación. Un concepto claro de interés general limita de forma adecuada la discrecionalidad del servidor público.[12] Las normas sobre conflicto de intereses deben ofrecer a los servidores públicos un marco legal suficiente para distinguir el límite entre interés general y particular.

La decisión de un servidor público que accede a su cargo por recomendaciones de carácter político o familiar puede con mayor frecuencia proteger los intereses de su grupo político o familiar. Por esto, la ausencia de una carrera administrativa clara facilita el conflicto de intereses y la corrupción en la burocracia estatal. De otro lado, las burocracias estáticas tienden a confundir el interés general con el de ellas como grupo.

A partir de 1996 cuando el Banco Mundial publicó sus indicadores de gobernabilidad, el concepto de corrupción ha sido estudiado junto a aspectos políticos, como la garantía de derechos civiles y la estabilidad política. Sin embargo, los análisis sobre la corrupción se han centrado en el soborno y los grandes intereses económicos, pero no en el favorecimiento de intereses particulares a través de la violencia.

4.2. Corrupción en Colombia a partir del trabajo con las Comisiones Regionales de Moralización y la sociedad civil

Se parte del hecho de que la corrupción pública se concentra en sectores y niveles en los cuales hay más recursos económicos y en los que los servidores públicos deben tomar decisiones que producen valor económico. Es decir, sectores en los cuales se concentran altos niveles de recursos para inversión y en los cuales las decisiones sobre el otorgamiento de licencias o permisos traen consigo grandes retribuciones económicas para

11 Klitgaard, *Corrupción en las ciudades, una guía práctica para la cura y la prevención*, pág. 54.

12 Restrepo, *Planteamiento teórico. Corrupción política*, pág. 43.

los beneficiarios de estos permisos o licencias.

La decisión de constituir una República administrativa y financieramente descentralizada, trajo consigo una disposición de recursos estatales que privilegia a las entidades territoriales. Por este motivo, es apenas natural que en estos niveles haya riesgos de corrupción superiores a los que había antes de la Constitución Política de 1991.[13]

Ahora bien, la contratación pública es la forma como se ejecuta el gasto público. Por este motivo, resulta obvia la existencia de numerosas denuncias y escándalos de corrupción relacionados con la contratación estatal.[14] Esto ocurre en muchos lugares del mundo.

Por otra parte en Colombia se encuentra la incidencia del narcotráfico en las instituciones. Puede suponerse que el narcotráfico sólo genera corrupción por la vía de los sobornos, gracias a su alto nivel de recursos económicos. No obstante, se encuentra el caso de grupos armados ilegales financiados por el narcotráfico y otras actividades ilegales como el secuestro y la extorsión, que tienen incidencia en actos de corrupción. El poder financiero derivado del narcotráfico ha penetrado las instituciones públicas colombianas y la coacción ejercida por grupos armados ilegales ha influido en las decisiones contractuales de las administraciones, y en los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción.

Colombia tiene constitucionalmente garantizado el derecho a la información. En este aspecto se ha avanzado significativamente, al garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. A pesar de ello, todavía hace falta garantizar que la información se haga pública en tiempo real, esté disponible de manera constante y certificar su calidad. La información de las instituciones públicas debe contener datos sobre su presupuesto y la forma como este se distribuye y ejecuta, la información relativa a su personal y la de sus contratistas, así como la información sobre los procesos y trámites que se adelantan en cada entidad, incluyendo la información de sus procesos judiciales y conciliaciones.

De otra parte, en el nivel territorial frecuentemente se utiliza la disculpa de que las restricciones en el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones

13 Esta información tiene soporte en *Nivel territorial de la entidad a la cual pertenece el servidor público implicado en los procesos disciplinarios por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003* y en *Concentración procesos fiscales por nivel territorial de la entidad, 2003* que aparecen en el Anexo 2. Estas gráficas muestran claramente que el mayor número de investigaciones tiene origen en la gestión pública del nivel municipal y distrital. Para este análisis también es útil comparar los recursos destinados en 2004 a la inversión pública nacional, $11.17 billones frente a los recursos del Sistema General de las Participaciones $14.21 billones, cifras de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

14 De acuerdo a los registros de la Procuraduría General de la Nación, las conductas disciplinarias más frecuentes en contra del patrimonio público son irregularidades en la contratación y en la administración del presupuesto. Al examinar la información del sistema de información GEDIS, de la Procuraduría General de la Nación , se encuentra que de 81854 casos, clasificados como conductas contra el patrimonio público, en el período1996-2000, el 44% corresponde a irregularidades en la contratación y un 21% a irregularidades en el manejo presupuestal. Según la Fiscalía, las entradas por peculado, descendieron de 17861 en el año 2000 a 8435 en el 2003 mientras que las entradas por celebración indebida de contratos pasaron de 737 a 981 en el mismo período.

no permiten poner a disposición de la comunidad la información sobre la gestión pública. Esta disculpa no puede aceptarse como válida, ya que existen mecanismos como los pregoneros y las carteleras de las iglesias, que son muy eficientes para ofrecer información sobre la gestión pública en comunidades pequeñas. En ocasiones, es necesario ejercer el derecho de petición para acceder a la información pública, lo cual no debería suceder si se tiene en cuenta que los servidores públicos están obligados a informar de manera constante a la comunidad sobre su gestión.

En Colombia, las encuestas publicadas en La Cultura Política de la Democracia en Colombia 2004, muestran que la corrupción no es percibida por los colombianos como uno de los mayores problemas que afecta al país. Sólo el 3.6% de los encuestados consideró la corrupción como un problema grave, frente al conflicto armado, desempleo, y delincuencia y crimen con 21%, 25 % y 32%, respectivamente.[15] Sin embargo, la población percibe claramente las consecuencias y costos de la corrupción ya que muestra intolerancia frente a ella. En esta misma encuesta la corrupción aparece como la principal justificación para un golpe de estado para los colombianos.[16] De esta manera, los colombianos reconocen que la corrupción mina la confianza en las instituciones democráticas, lo cual afecta la legitimidad del Estado. Esta idea se complementa con el hecho de que, en los Talleres Regionales, se identificaron la desigualdad social y la pobreza como las principales manifestaciones de la corrupción.

En los Talleres Regionales, fueron identificados los problemas de corrupción en cinco áreas específicas: (a) contratación pública, (b) la falta eficacia de los organismos de control y de la rama judicial, (c) la injerencia de los movimientos y partidos políticos en las decisiones administrativas, (d) ausencia de una cultura de lo público, y (e) injerencia de los grupos armados ilegales en las decisiones administrativas y judiciales.

(a) Contratación pública.

Los miembros de los organismos de control a nivel territorial señalaron asuntos como la adjudicación de contratos a la industria local, si atender las normas de contratación sobre la igualdad de los proponentes. Para asegurar la entrega de los contratos a la industria local, las prácticas usuales son la manipulación de términos de referencia o el fraccionamiento técnico de los contratos.[17]

En ocasiones la contratación también es utilizada para retribuir el apoyo político y financiero recibido en campañas electorales. En estos casos se utilizan prácticas como el ajuste interesado de los pliegos y la modificación de términos de

15 USAID, National Democratic Institute, Vanderbilt University, University of Pittsburg, el Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno, *La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004*, pág. 98.

16 USAID, National Democratic Institute, Vanderbilt University, University of Pittsburg, el Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno, *La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004*, pág. 83.

17 Según la Fiscalía General de la Nación, la contratación indebida ocupa el tercer lugar en los delitos contra la administración pública.

referencia. Frecuentemente, esta retribución hace que haya monopolio de contratistas que participaron en la financiación de campañas, lo cual ocurre en sectores concretos y zonas específicas del país.

La impresión de los miembros de los organismos de control y de la rama judicial sobre contratación, coincide con la de los comerciantes que respondieron a la encuesta de CONFECAMARAS Probidad III, como aparece en el Anexo 1.

La contratación en el sector salud fue identificada en los Talleres Regionales como la más problemática, siendo incluso en ocasiones catalogada como un problema autónomo no atado a los problemas generales de la contratación. Esto coincide con la encuesta La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004, la cual muestra que en Colombia hay más víctimas de corrupción en el sector salud que en los otros sectores sobre los cuales se hicieron preguntas: educación, trabajo, gobiernos locales, policía, juzgados.[18] En el sector salud se concentra una cantidad importante de recursos, además de que el manejo de estos puede reportar dividendos políticos y de gobernabilidad por la importancia que tiene la atención en salud para los ciudadanos. Este tema será ampliado en el presente documento.

La falta de unidad del régimen de contratación pública, no aplicable a los servicios públicos, a las telecomunicaciones y a otros sectores, y la deficiente formación de nuestros administradores fueron identificadas como causas de hechos de corrupción en las decisiones contractuales. Se utiliza la disculpa de la falta de claridad de la norma aplicable para eximirse de procesos licitatorios, aplicar mecanismos diversos de adjudicación, contratación directa o restringir el acceso a la información.

Usualmente se señala como solución a los problemas de la contratación la expedición de nuevas normas. Esta tendencia también se observó en los Talleres Regionales la cual ha conducido a una inflación normativa que redunda en inseguridad jurídica. En nuestra opinión el problema no radica en las normas sino en la aplicación de las mismas.

Por lo anterior, en cada proceso de contratación se requiere que cada parte tenga claro qué significa lo público. El sentido de lo público exige la verdad entre quienes participan del proceso. Si la administración y los proponentes ocultan información, se genera desconfianza. Usualmente, se construyen proyectos a partir de lo que se quiere y no de lo que se tiene para realizarlos, se hacen propuestas a sabiendas de que el presupuesto es insuficiente, no hay un seguimiento de los proyectos y no se lleva un registro cuidadoso de los procesos en las administraciones.[19]

La corrupción en la contratación pública supone trasgresión de la ley con fines diferentes a los dispuestos para la celebración y ejecución de contratos. En la

18 USAID, National Democratic Institute, Vanderbilt University, University of Pittsburg, el Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno, *La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004*, pág. 110 - 111.

19 Cediel, *La Corrupción uno de los grandes problemas de la Contratación*.

contratación estatal la finalidad del contrato es su elemento esencial.[20]

La contratación pública implica una actuación administrativa, por lo cual es necesario contar con estatutos que regulen la voluntad de quienes participan en la contratación del Estado. Los estatutos colombianos de contratación son bastante claros y completos; de hecho, superan con creces la calidad de los estatutos latinoamericanos en general. No obstante, debe tenerse en cuenta que "El Contrato es una herramienta de gestión. La ley de contratación, en consecuencia, debe ser un instrumento de gestión y no un instrumento para evitar la corrupción. Una ley de contratación que impida la buena gestión es tan dañina como la corrupción."[21]

(b) Falta eficacia de los organismos de control y de la rama judicial.

Es importante destacar el sentido autocrítico de los participantes en los Talleres Regionales, quienes trabajan con los organismos de control del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, así como los vinculados a la Fiscalía y al Consejo Superior de la Judicatura, al examinar la eficacia de los organismos de control y de la rama judicial.

En los Talleres Regionales se señaló la impunidad como un aliciente de la corrupción y se afirmó que entre las causas de la impunidad, está la imposibilidad de trabajar coordinadamente en la investigación de actos de corrupción. Entre las diferentes instituciones encargadas de la investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción no hay acuerdo en la identificación de las conductas y la investigación conjunta se hace en muy raras ocasiones. La práctica de pruebas para ser compartidas y trasladadas a los diversos procesos, fiscal, disciplinario y criminal, es de muy rara utilización.

Según la Fiscalía General de la Nación, la contratación indebida ocupa el tercer lugar en los delitos contra la administración pública, después del enriquecimiento ilícito. Sin embargo, llama la atención el escaso número de casos que por dicho concepto llega a los jueces y es sancionado. Aunque el promedio anual de entradas a la Fiscalía General de la Nación por contratación indebida es 565 procesos, en el 2002 ingresaron 62 procesos a los jueces y se fallaron 39, y en el 2003 ingresaron 62 procesos y se fallaron 31. Esto evidencia la debilidad de la Fiscalía y de la policía judicial en materia de fundamentos probatorios.

En el control fiscal, la impunidad y la falta de resultados generan una brecha entre expectativas y necesidades de la sociedad.[22] Entre mayor sea esa brecha, menor el prestigio y credibilidad asociados al trabajo auditor y, por lo tanto, será menor su legitimidad. Esto resulta perjudicial para el correcto funcionamiento de la economía pues esta depende, en gran parte, de la confianza en los estados fi-

20 Cediel, *La Corrupción uno de los grandes problemas de la Contratación*.

21 Cediel, *La Corrupción uno de los grandes problemas de la Contratación*.

22 López, *Control para Generar Confianza.*

nancieros auditados de las entidades públicas.

En general, la capacidad disuasiva de la norma penal está dada en función de la sanción y de las probabilidades de detección, acusación, condena y aplicación de la pena. Esta función también es aplicable a los controles fiscales y disciplinarios ejercidos por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.[23] Si las probabilidades de detección, de acusación, de condena y de aplicación de la condena frente a actos de corrupción son muy bajas, entonces no habrá disuasión para no cometer estos actos.

De esta manera, en los Talleres Regionales se afirmó que las normas y sanciones penales son blandas. Este tipo de impunidad no se relaciona con la eficiencia del sistema penal para recolectar pruebas y aplicar rápidamente las condenas, sino con el tipo de penas previstas. Así, se pueden encontrar sistemas penales que son eficientes en términos probatorios y condenatorios, pero poco persuasivos ante algunos delitos. En este orden de ideas, en los Talleres Regionales se señaló que no existe correlación entre la magnitud de las faltas cometidas y el castigo aplicado a los infractores, pues dichas penas no afectan la infraestructura económica mal habida de quienes han defraudado al erario público. Esto quiere decir que aunque se aplicaran las penas previstas para los delitos de corrupción, no se generaría una disuasión efectiva.

En el año 2002 en la Contraloría General de la República se identificaron unas altas probabilidades de impunidad: (i) la probabilidad de detección que se da en el proceso auditor es de 24%; (ii) la probabilidad de imputación en el proceso de indagación preliminar fue de 63% para el periodo;[24] (iii) la probabilidad de fallo con alcance fiscal en el proceso de responsabilidad fiscal, fue de 33%, y (iv) la probabilidad de cobro coactivo eficaz fue de 13%, pues este es el porcentaje que efectivamente se reintegró.[25]

Los problemas de ineficiencia e ineficacia en el proceso auditor están relacionados con: (i) deficiente planeación y escasa técnica de mapas de riesgo de las entidades vigiladas, (ii) baja cobertura de presupuestos vigilados y entidades vigiladas, (iii) falta de personal idóneo, (iv) cultura de control formalista, (v) omisiones relevantes en materia de examen de estados financieros, (vi) falta de contundencia en sustentación de hallazgos, y (v) inadecuada supervisión. Por estos motivos, se encuentra una inactividad procesal del 36%, un vencimiento términos del 57%, un riesgo de prescripción del 9%, y no se configuran elementos para iniciar una acción fiscal en un 19%, de manera que solamente tiene trámite normal un 10% de los procesos.[26]

23 Esta capacidad disuasiva, según Gary Becker, se puede modelar de la siguiente manera: D = f (Pd, Pa, Pc, Pa), donde D = Disuasión, Pd = Probabilidad de detección, Pa = Probabilidad de Acusación, Pc = Probabilidad de condena, Pa = Probabilidad de aplicación de la condena.

24 En el proceso de indagación preliminar, en el 2002, 14% de hallazgos fiscales caducaron sin apertura de proceso de responsabilidad fiscal y 23% de hallazgos se archivaron.

25 López, *Control para Generar Confianza.*

26 López, *Control para Generar Confianza.*

La forma de calcular y presentar las cifras sobre el presunto valor del detrimento patrimonial ocasionado por la actuación indebida de los servidores públicos frente al valor recaudado por fallos de responsabilidad fiscal y el valor de medidas cautelares, es tan desproporcionado que la revisión de esta información lleva a concluir que hay una sobreestimación del valor del detrimento patrimonial o un trabajo mediocre de quienes deben adelantar los procesos para recuperar esto dineros para el Estado.[27]

Adicionalmente, no hay claridad sobre las competencias regionales en los organismos de control y la Fiscalía, lo que genera reasignación constante de investigaciones. Lo anterior, es entendido por la sociedad civil como dilación de los procesos y en ocasiones como formas de "arreglar" la investigación para que no tenga consecuencias sobre los investigados.

Las confusiones en las competencias de los organismos de control también se encuentran en el orden nacional. Hay choque de competencias entre control fiscal y disciplinario, lo que genera duplicidad de funciones. Antes de la Constitución Política de 1991 había una diferenciación relativamente clara de funciones de los organismos de control. La Contraloría tenía a su cargo la supervisión numérica legal del gasto, mientras que la Procuraduría se encargaba de verificar la legalidad de la función pública en cuanto a acciones u omisiones de los funcionarios públicos. No obstante, la diferenciación entre funciones del ministerio público y del control fiscal se desdibujó en 1991, pues la Contraloría comenzó a hacer control de gestión y resultados, a evaluar la calidad del gasto y de la gestión fiscal y a verificar el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía. Por su parte, a la Procuraduría se le encomendó velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas que, en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, implican ordenación del gasto y, por lo tanto, gestión fiscal. De esta manera, se hace casi imposible diferenciar entre el control y la vigilancia de la función administrativa y la gestión fiscal.

Se ha argumentado que la diferenciación entre control disciplinario y control fiscal es artificial, pues "dirigir es administrar y administrar es gastar."[28] Esto genera percepción de ineficiencia en el control fiscal, cuando la Procuraduría hace hallazgos disciplinarios relacionados con temas presupuestales, temas contables, contratación e inactividad procesal.

El control recíproco entre entidades también genera pérdida de autonomía. Este es el caso de entidades que ejercen control mutuo, como el control ejercido por parte de la Auditoría General de la República sobre la Contraloría General de República y viceversa. También se da el caso de controles mutuos ejercidos por entidades de distinta naturaleza; por

27 Esta información tiene soporte en *Informe procesos fiscales 2003* que aparece en el Anexo 2.

28 Sánchez, *Choque de competencias entre el control ejercido por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de la vigilancia de la función administrativa*, pág. 7.

ejemplo, la Contraloría General de la República controla a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación controla a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación controla a la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República controla al Congreso de la República.[29]

De otra parte, las elecciones de magistrados de la Corte Constitucional y de Contralor General de la República generan un cruce adicional Corte – Congreso – Contraloría.

En general, la impunidad ha sido señalada como un problema constante del sistema judicial colombiano. Se afirma comúnmente que la impunidad oscila entre 95% y 99%, comparando la cifra de número de delitos contra número de condenas. Este método arroja resultados similares para países como el Reino Unido, Estados Unidos o Brasil. En general, se sabe muy poco sobre la cantidad y calidad del crimen en Colombia pues solo una quinta o una cuarta parte de los delitos llegan al sistema penal.[30]

Se puede pensar en dos tipos de impunidad: una impunidad relativa, que resulta de los procesos en los cuales no se resuelve el crimen por razones procedimentales, como los fallos inhibitorios y las preclusiones, y una impunidad absoluta cuando hay vencimiento de términos legales sin que haya decisión. Se observa que el sistema penal actual ha incrementado la impunidad relativa particularmente a través de inhibitorios. En relación con secuestro, terrorismo y peculado hay un porcentaje importante de inhibitorios que causan impunidad.[31] No obstante, el sistema actual ha resultado eficiente en cuanto a la congestión judicial y la duración de los procesos.[31]

Por diversos motivos, el sistema judicial tiene una capacidad limitada para proceder eficientemente a la demanda creciente de investigación y sanción de la corrupción.

La información de corrupción en la rama judicial se limita al soborno de jueces. De otra parte, las estadísticas judiciales no distinguen si el corrupto acusado o condenado es juez; no obstante. En las estadísticas disciplinarias, los datos concernientes a los jueces son incompletos, además de que las estadísticas disciplinarias presentan problemas en el periodo 1991-1996, entre Consejo Superior de la Judicatura y Procuraduría General de la Nación por choque de competencia sobre control a los jueces.[33]

Se encuentra que, por diversos motivos, el sistema judicial tiene una capacidad limitada para proceder eficientemente a la demanda creciente de investigación y sanción de la corrupción.[34]

29 López, *Control para Generar Confianza.*

30 Restrepo, *Corrupción en la Justicia y Corrupción de la Justicia.*

31 Restrepo, Sánchez y Martínez, *¿Impunidad o Castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado.*

32 Restrepo, *Corrupción en la Justicia y Corrupción de la Justicia.*

33 Este choque de competencias fue resuelto por la Corte Constitucional en sentencias C-417/93 y C-244/96.

34 Restrepo, *Corrupción en la Justicia y Corrupción de la Justicia.*

Al parecer, gran parte de la corrupción de los jueces es iniciada por abogados. Datos del Consejo Superior de la Judicatura sobre sanciones a abogados, muestran que entre 1992 y 1996 hubo 1989 abogados sancionados de los 80.000 inscritos, de los cuales, el 28% fue sancionado por corrupción. En 1994 la Universidad Externado[35] estudió 1000 casos de corrupción que se encontraban en el Consejo Superior de la Judicatura. Se encontró que la mayoría de estos procesos duraba 8 años en el despacho del juez.

También se ha estudiado la posible solidaridad entre los órganos contro ladores y los jueces, los cuales frecuentemente provienen de las mismas universidades.[36]

En la encuesta aplicada por el Consejo Superior de la Judicatura en 1999 a usuarios del sistema de justicia y abogados, el 35% de los usuarios opinó que los fallos de los jueces eran siempre confiables, el 60% opinó que eran confiables sólo a veces y el 4.5% opinó que los fallos nunca son confiables.[37] Esta desconfianza obedece a la presencia generalizada de prácticas perversas por parte de los auxiliares de la justicia y del personal administrativo, lo cual genera ineficiencia, problemas de selectividad, inequidad del sistema y clientelismo judicial interno relacionado con corrupción por la independencia del sistema, que redujo cualquier control político sobre la rama judicial.[38]

La pérdida de investidura, la eliminación de la inmunidad parlamentaria y las acciones populares, han mostrado relativa eficiencia en la capacidad de sancionar hechos de corrupción.

En la rama judicial las debilidades que facilitan la corrupción se concentran en el nivel procesal, principalmente en la prescripción de la acción en casos importantes y la ausencia de rendición de cuentas, lo cual no permite hacer seguimiento a las decisiones judiciales ni en materia de oportunidad ni de calidad de las sanciones. Algunos estudios consideran que otras dificultades para investigar la corrupción en Colombia se encuentran en la recolección y manejo técnico de pruebas y la capacidad logística para investigar en tiempo real.[39]

En una muestra[40] de 323 procesos de peculado, se identificaron y analizaron las variables que favorecen el éxito o fracaso de la investigación. Se establecieron tres éxitos para las regresiones econométricas: (a) éxito 1: identificar un sindicado; (b) éxito 2: acusar un sindicado y (c) éxito 3: condenar un sindicado. Algunos factores

35 Cancino, *Corrupción administrativa y delincuencia judicial. Aspectos doctrinarios jurisprudenciales y análisis periodístico.*

36 Pérez, *Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa.*

37 Ahora bien, aunque se percibe cierto nivel de corrupción al interior del sistema, esta no es elevada pues en esta misma encuesta aparece que el 65% de los usuarios cree en los jueces y el 90% considera que su caso será fallado de acuerdo a la ley.

38 Uprimny y García, *Corrupción y Justicia en Colombia.*

39 Corporación Excelencia en la Justicia, *Informe de coyuntura de la justicia. Percepciones sobre corrupción en la justicia y régimen disciplinario.*

40 Restrepo, Sanchez y Martínez, *¿Impunidad o Castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado.*

relevantes en orden de importancia para el éxito 1 son: (i) la constitución de parte civil, (ii) los informes de inteligencia del DAS, (iii) las apelaciones, (iv) los testimonios de testigos presénciales, (v) los informes contables y (vi) los expedientes iniciados por informes de la Fiscalía. Para el éxito 2 los factores relevantes identificados son: (i) la captura del sindicado, (ii) la apertura de un expediente en el circuito de Bogotá, (iii) los antecedentes disciplinarios del sindicado, (iv) los testimonios de la entidad afectada, (v) las actuaciones del defensor de oficio, (vi) los alegatos de conclusión o apelaciones, (v) que el sindicado sea identificado por un funcionario y (vi) que los bienes apropiados sean inmuebles. Para el éxito 3 los factores relevantes son: (i) la apertura de un expediente en Bogotá, (ii) el testimonios de familiares del sindicado, (iii) los reportes de la contraloría, (iv) la apertura de un expediente en el circuito de Medellín, (v) los reportes de inteligencia del DAS y (vi) los reportes de la Procuraduría.

En este mismo estudio se encontró que en el 55% de los casos, el sindicado fue identificado por un funcionario. De 291 sindicados, al 28% se le dictó orden de captura, la cual se hizo efectiva en el 16% de los casos, y se declaró persona ausente en el 12% de los casos. En la muestra de los 323 expedientes, los informes del CTI resultaron ser pruebas relevantes en el 23% de los casos, los del DAS en el 22% de los casos, los de la Contraloría en el 17%, los de la Procuraduría en el 8% y los de la superintendencia respectiva en el 7% de los casos. Con respecto a los bienes expropiados, en esta misma muestra se encontró que el 55% de los bienes eran dinero, un 19% bienes inmuebles, un 19% impuestos o tasas, un 2% títulos valores y un 1% acciones.

Con la información disponible resulta prácticamente imposible determinar magnitudes y proporciones de la corrupción al interior de la justicia y de la impunidad o incapacidad del sistema para controlar este delito. La literatura y las estadísticas al respecto son muy pobres.[41]

La rendición de cuentas de los organismos de control con frecuencia no contiene información presupuestal actualizada de su funcionamiento que permita saber el valor que invierte la Nación en el control fiscal o disciplinario de un departamento, municipio o de un sector particular de la administración pública. En el caso de la Fiscalía, la ausencia de información es mayor. No hay datos que presenten el valor invertido en las investigaciones, discriminado por sectores, departamentos o municipios, y el presupuesto de funcionamiento de la Fiscalía, discriminando la nomina de instrucción e investigación, por una parte y el valor invertido en la investigación, por otra. Lo mismo podemos decir de la información del Consejo Superior de la Judicatura.

La información contenida en los informes periódicos sobre procesos en curso no permite determinar si estos no culminan por vencimiento de términos, por-

41 Restrepo, *Corrupción en la Justicia y Corrupción de la Justicia.*

que no tenían el merito suficiente o porque fueron "arreglados". La falta de información sobre procesos sin mérito, no permite determinar si hay denuncias injustificadas o incompletas o si hay un alto grado de impunidad.

En los Talleres Regionales se señaló como un problema que origina actos de corrupción la forma de elegir contralores y personeros en los municipios, así como el contralor departamental, el Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación. En nuestra opinión, las normas constitucionales que establecen la forma de designar las cabezas de los organismos de control son coherentes con la estructura institucional colombiana y buscan garantizar su independencia y el arreglo político e institucional para que cumplan sus funciones. Sin embargo, la falta de confianza en los organismos de control hace que haya una tendencia a justificar su falta de eficacia en el origen político de su designación.

Otra muestra de la falta de confianza en la actuación de los organismos de control a nivel territorial, es la idea de que las investigaciones se originan y justifican en la enemistad política y los enfrentamientos personales.

La falta de planeación de los organismos de control en las entidades territoriales y la dependencia presupuestal de las administraciones departamentales, distritales y municipales, les resta autonomía. De otra parte, el presupuesto no atiende a la situación particular de la entidad en la respectiva región. Esto hace que en muchos casos no sea posible atender las investigaciones o que se generen investigaciones contra el funcionario que decide atender un caso con recursos del sector privado o en colaboración con otras entidades públicas.[42]

Por otra parte, en los organismos de policía judicial y en los organismos de control se observa una deficiente formación y desconocimiento de las normas aplicables a los sectores en los cuales hay mayor incidencia de corrupción. También es deficiente la formación contable, legal y financiera necesaria para adelantar investigaciones de corrupción.

El marco legal aplicable a la protección de delatores, denunciantes y testigos de hechos de corrupción no se aplica integralmente, lo cual no permite incentivar la denuncia tanto de servidores públicos como de terceros. También se entorpecen las investigaciones pues los testigos y denunciantes, ante la ausencia de garantías y protección, deciden no colaborar con la justicia.

A continuación hacemos un análisis de las dificultades encontradas en los sistemas de información de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial, los cuales se asimilan en general a bases de datos heterogéneas, difíciles de interre-

42 En regiones del país las restricciones del presupuesto hacen que los organismos de control y la Defensoría del Pueblo, tengan exceso de materiales de oficina en detrimento de gasolina para embarcaciones que les permita atender sus obligaciones en las distintas veredas. En ocasiones deben solicitar embarcaciones prestadas y responder por el daño que los grupos armados ilegales le hacen a las mismas.

lacionar, lo cual es inconveniente ya que un mismo hecho puede dar lugar a procesos de tipo fiscal, disciplinario y penal.

La documentación de soporte, si existe, es inaccesible al ciudadano. Las entidades entregan datos en cuadros, sin una explicación que permita a la ciudadanía interpretar las categorías relevantes.

No existen series continuas de largo plazo que permitan apreciar tendencias de los diversos fenómenos. De otra parte, los datos se presentan en algunos casos con más de 2 años de retraso, por cuanto quienes deben entregar esta información no la suministran oportunamente o la entregan mal diligenciada e inconsistente, según las entidades responsables de la entrega de la información.

Generalmente, las bases de datos no cuentan con suficiente nivel de detalle, por lo cual no se puede inferir a nivel desagregado aspectos relevantes y clasificaciones. Los registros en muchos casos se encuentran incompletos desde la fuente.

La calidad de los datos está asociada a los débiles mecanismos de monitoreo y control de la calidad de la información tanto en la fuente como en las fases de procesamiento.

Algunos componentes de las bases de datos han sido diseñados para que sólo pueda acceder un funcionario competente, a pesar de que la información no tenga carácter reservado.

Se carece de carátulas y códigos únicos que permitan hacer un mayor seguimiento a cierta clase de procesos que están interrelacionados. El número único de noticia criminal, acordado entre la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura es un avance en esta dirección. Así mismo, se podría tener un protocolo único para ciertos eventos interrelacionados.

El uso de los medios como internet es precario y no permite, en general, llevar a cabo análisis estadístico.

Este análisis es compartido por el mecanismo de expertos creado por la Convención Interamericana Contra la Corrupción (mencionado en el punto 8.1 del presente documento), el cual ha señalado la imposibilidad de determinar el origen de las investigaciones de peculado. A continuación se presentan los comentarios efectuados sobre la información provista por las instituciones públicas encargadas de la investigación, juzgamiento y sanción el mecanismo:

Fiscalía General de la Nación: (i) los registros no permiten determinar la cantidad de procesos que corresponden a cada modalidad del delito de celebración indebida de contratos, (ii) no se indica la cantidad de procesos cuya etapa de investigación concluyó y cuya resolución de acusación se encuentra en firme y tampoco se indica la cantidad de estos procesos que llegaron a juicio ante los jueces competentes y (iii) la información no es lo suficientemente desagregada y no permite conocer la cantidad de investigaciones contra funcionarios del nivel nacional, de los departamentos y municipios o contra particulares.

Procuraduría General de la Nación: (i) se señala el tipo de sanción impuesta pero no la infracción, por lo cual no es posible establecer la proporción de procesos que se relacionan directamente con las normas de conflicto de intereses, (ii) el documento estadístico disponible no señala si comprende servidores públicos de todos los niveles o si se refiere al nivel nacional y tampoco se incluyen datos de otras autoridades que también tienen competencia para investigar y sancionar faltas disciplinarias, como las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las diferentes entidades y Personerías distritales y municipales.

Consejo Superior de la Judicatura: (i) la información no permite identificar los tipos de conductas que motivaron las investigaciones y (ii) no se incluyen datos de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Contraloría General de la Nación: Esta entidad proporcionó al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC en Colombia un documento sobre "Resultados Objetivos y beneficios del control fiscal" sobre procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo entre 1999 y el 2002. Este documento permitió al mecanismo identificar las siguientes fallas: (i) no se precisa si la información es sobre servidores públicos de todos los niveles, incluyendo el orden territorial, o si comprende los del ámbito nacional, (ii) no hay información que permita determinar si los fallos con responsabilidad fiscal están sujetos a mecanismos legales de impugnación que impidan su efectividad y (iii) no hay información sobre medidas cautelares practicadas y su valor.

(c) La influencia de los movimientos y partidos políticos en las decisiones administrativas.

La crisis de los partidos políticos ha promovido la creación de microempresas electorales, las cuales buscan recuperar la inversión de la campaña a través de actos de corrupción. Esto debilita la democracia, afecta la legitimidad del sistema político, hace que los partidos políticos no trabajen con normas de grupo y genera desconfianza en el sistema electoral y en los partidos políticos.[43]

Los partidos políticos aparecen como la institución con menor confianza en la ciudadanía, mientras que la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo y las Fuerzas Armadas son las que más confianza generan.[44] La menor calificación de respaldo a las instituciones la tienen los partidos políticos, el Consejo Electoral, el Congreso y las elecciones.[45]

En los Talleres Regionales fueron mencionadas las alianzas alrededor de la financiación de campañas políticas. En estos casos, quien financia una campaña considera que hace una inversión a me-

43 Santos, *Incidencia de los Partidos Políticos y sus Líderes en la Corrupción Administrativa, Judicial y en el Sistema Electoral.*

44 USAID, National Democratic Institute, Vanderbilt University, University of Pittsburg, el Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno, *La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004*, pág. 132.

45 USAID, National Democratic Institute, Vanderbilt University, University of Pittsburg, el Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno, *La Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2004*, pág. 24.

diano plazo que se recupera a través del otorgamiento de concesiones y contratos. Hay lugar a la manipulación de los procesos contractuales y al establecimiento de cuotas burocráticas que pueden ayudar a recuperar el valor de la inversión a través de sus decisiones. También fueron mencionados los casos en los cuales se destinan recursos públicos para financiar campañas y para hacer proselitismo político.

Los candidatos, partidos y movimientos políticos no informan quiénes son sus contribuyentes y en qué cuantía, el valor invertido en una campaña, ni la suma de dinero que reciben con posterioridad como reposición de votos. Tampoco hay información sobre qué candidatos o mandatarios elegidos con el aval de un partido político o movimiento político son investigados, juzgados y sancionados, cuáles de ellos tuvieron problemas con su inscripción ante los órganos electorales o con el proceso de información de gastos e ingresos.

En general, la institucionalidad política formal es precaria y se presentan particularidades en regiones en las cuales la coacción conculca derechos civiles y políticos, y restringe la participación voluntaria en los procesos electorales. Estas prácticas, también restringen la participación en las organizaciones sociales y el acceso a la información. En algunos casos, se trata de alianzas de sectores políticos regionales con grupos armados ilegales, en razón del control del territorio y los recursos.

La presencia del narcotráfico en la política colombiana a través de la financiación de campañas y de la promoción de sus representantes es un factor que también debe estar presente en este análisis. El ejercicio de la política en ocasiones ha sido un medio utilizado por los barones del narcotráfico para legitimar sus acciones.

La relación entre corrupción y clientelismo, constituye el sustento electoral de importantes sectores políticos y una de las principales fuentes de restricción de la competencia democrática. La inyección de dinero obtenido mediante prácticas corruptas y en muchos casos en colusión con el crimen organizado, garantizan el éxito electoral de algunas campañas.

(d) Ausencia de una cultura de lo público.

En los Talleres Regionales se mencionó la ausencia de una cultura de lo público como una de las causas de la corrupción en Colombia. La apología del vivo y la exaltación de la malicia indígena, sin hacer distinciones entre estos conceptos y la mala fe, hacen que culturalmente sea aceptado quien persiste en obtener sus metas sin importar la forma como lo hace y las personas afectadas. Adicional y desafortunadamente, existe en Colombia, como en muchos países latinoamericanos, la expresión "roba pero hace", lo cual en la práctica legitima los actos de corrupción. Lo anterior unido a lo que se ha denominado cultura mafiosa[46] ha generado carteles de contratistas y carteles para la obtención de dinero de las administraciones públicas a través de tutelas.

46 Garay, *Construcción de una Nueva Sociedad.*

Dado que el costo de incumplir la norma es menor que el beneficio que se obtiene, en el país se han generado subculturas de la ilegalidad. Estas se refuerzan en creencias sociales sobre la falta de equidad e imparcialidad en la aplicación de las normas y traen como consecuencia la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones.

En la cultura ciudadana tampoco existen formas de conducta que demuestren una alta valoración de lo público, ni un claro sentido ético del servicio público. Por el contrario, la penetración de valores comerciales en el ejercicio de la función pública ha sido un aliciente contra el predominio de la probidad en los asuntos públicos.

(e) Injerencia de los grupos armados ilegales en las decisiones administrativas y judiciales.

En algunos Talleres Regionales fue planteada la relación entre irregularidades en procesos de contratación, en el manejo del presupuesto, y las acciones de los grupos armados ilegales. También señalaron la injerencia directa de estos grupos en la designación de servidores públicos. Según personas vinculadas a los organismos de control, a la Fiscalía y a la rama judicial y ciudadanos que ejercen el control social y ciudadano, algunas irregularidades resultan de la intimidación, persecución y asesinato de ciudadanos.[47]

Las acciones de los grupos armados ilegales generan temor de la ciudadanía lo cual impide la denuncia de actos de corrupción.

Existen fueres indicios de la influencia de los grupos armados ilegales en el sistema de salud, lo cual trae para ellos además de los beneficios económicos, gratitud de la población por ver atendido el servicio de salud.

El narcotráfico es una fuente inmensa de recursos para los grupos armados ilegales, lo que les permita disponibilidad de recursos que sumada a la capacidad de coacción los convierte en un factor corruptor para las administraciones.

(f) Vulnerabilidad del control social.

En los Talleres Regionales fue identificado como un problema del control de la corrupción, la vulnerabilidad del control social y ciudadano. Los grupos de la sociedad civil que ejercen el control social y ciudadano enfrentan dificultades como (a) falta de capacidad técnica, (b) dificultades presupuestales, (c) control de estos grupos por parte de movimientos y líderes políticos, (d) falta de aceptación por parte de las administraciones públicas y del sector privado, y (e) ausencia de garantías para su la seguridad personal de los veedores, entre otras.

No hay un plan del Estado para el impulso del control social. Por lo cual, los esfuerzos de las instituciones públicas y de la cooperación internacional para fortalecer la veeduría son desarticulados y

47 Esta información tiene soporte en *La incidencia de los grupos armados ilegales como causa de la corrupción, séptima categoría identificada en los Talleres Regionales* que aparece en el Anexo 3.

pocas veces cuentan con fórmulas para hacer seguimiento a los procesos de formación y desarrollo del control social.

La Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la ESAP, la Veeduría Distrital, algunas contralorías territoriales, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) a través de su ejecutor Casals & Associates y la CAF han iniciado diversos procesos de capacitación para el control social y ciudadano. Algunas multinacionales y Empresas Solidarias de Salud también han financiado labores de control social y ciudadano en el sector de las regalías y de la salud. Sin embargo, no hay coordinación de estos esfuerzos institucionales para fortalecer la participación ciudadana.

Un número importante de ejercicios de control social se limita al discurso para reconocer la existencia de derechos, sin que se concentre en temas específicos y en un seguimiento a los recursos de un sector en particular. Generalmente, las veedurías no presentan informes y recomendaciones sólidas que permitan mejorar la gestión pública y que sirvan de soporte para los procesos que adelantan los organismos de control. Tampoco hay espacio para compartir experiencias entre diferentes grupos de veeduría y organizaciones de la sociedad civil. Frecuentemente, los procesos de veeduría terminan con una serie de denuncias sin la posibilidad real de que los ciudadanos puedan hacer seguimiento a los procesos iniciados con ocasión de sus quejas.

Las limitaciones técnicas y financieras de las organizaciones sociales que hacen veeduría, hace que en algunos casos la calidad del proceso de revisión y análisis de la información sea muy pobre. Lo anterior, en ocasiones, hace que los trabajos no tengan la calidad deseada o que los veedores terminen buscando financiación para sus actividades en las instituciones a las cuales le hacen veeduría, afectando así la independencia del trabajo que adelantan.

Algunos grupos de veeduría son identificados con movimientos políticos, lo cual hace que su trabajo se desvirtúe y se reduzca a una forma de hacer oposición política. Esta situación lleva a que muchas administraciones públicas no reconozcan la importancia del control social y a no entregar a grupos de veeduría información sobre su gestión.

Las cámaras de comercio del país y su confederación CONFECÁMARAS han sido líderes en sus regiones de procesos de control social y ciudadano. En algunos casos estos procesos han sido cuestionados por las administraciones públicas porque argumentan la defensa de los intereses de los afiliados y no la defensa del interés general.

Los medios de comunicación juegan un papel muy importante en el control social, pero su se ve afectada cuando un porcentaje muy alto de su pauta tiene ori-

gen en los presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.

4.3. Aproximación sectorial de la corrupción en Colombia

(a) Régimen Subsidiado de Salud.

El equipo creado en el Programa Presidencial para tratar el tema del Régimen Subsidiado de Salud[48] (en adelante el "Régimen Subsidiado") identificó una serie de conductas, actores y circunstancias regionales que favorecen la corrupción en salud. El Régimen Subsidiado está lejos de cumplir su propósito principal que es lograr una adecuada prestación y cobertura del servicio de salud para la población más vulnerable en Colombia.

El sistema de salud está sujeto a las normas de descentralización. Después de once años de su implementación, podemos afirmar que era necesaria una mayor preparación cultural y operativa en los municipios, para la adecuada ejecución, control y administración de los recursos del Régimen Subsidiado. Paradójicamente, la descentralización del sistema de salud ha agravado la deuda social en los municipios.

La intermediación en el flujo de recursos del Régimen Subsidiado no tiene un adecuado sistema de control, lo cual ha facilitado la destinación indebida de estos recursos.

En algunos casos los recursos del Régimen Subsidiado se utilizan para financiar campañas políticas para alcaldías, gobernaciones y curules en el Congreso. En otros casos, menos desafortunados pero también ilegales, los recursos del Régimen Subsidiado se destinan para el pago de acreencias del municipio, diferentes a las previstas para la prestación y cobertura de salud.[49]

La ausencia de participación social en el control del dinero del Régimen Subsidiado ha afianzado prácticas como: corretaje,[50] terminación unilateral de contratos, sobrefacturación de medicamentos, entrega inoportuna de carnés, violación al principio de libre escogencia, lavado de activos, reporte inexacto en las ventas de chance y loterías, subregistro de venta de licores y manipulación del ingreso al SISBEN[51], entre otros.

Estas prácticas pueden explicarse por la producción exagerada de regulación, la cual conduce a inseguridad jurídica tanto para los beneficiarios, como

48 Programa Social del Estado para atender la salud de la población de estratos 1 y 2.

49 A 31 de diciembre de 2004 la deuda de los municipios con las ARS's agremiadas en Gestarsalud ascendía a $183.093.745.303. Las ARS's agremiadas en Gestarsalud tienen en su conjunto un poco más de cinco millones de usuarios.

50 El contrato de corretaje en el régimen subsidiado de salud ocurre cuando una ARS y un Alcalde acuerdan reconocer en favor del Alcalde una suma de dinero por beneficiarios trasladados a tal ARS. Esta figura ha sido presuntamente utilizada en varios casos, tal vez el más conocido es el del ex alcalde de Riohacha y la ARS AIC del Cauca en 2004 y se estima que la suma reconocida por cada beneficiario trasladado de ARS está entre ocho y doce mil pesos,

51 El municipio está cargo de la asignación de cupos para ingresar al Régimen Subsidiado. En ocasiones, el proceso es manipulado para ingresar cuotas políticas, sin observar las normas aplicables y las prioridades establecidas en estas normas, las cuales buscan beneficiar madres cabeza de familia, indígenas, recién nacidos, menores de cinco años, mujeres embarazadas, la tercera edad y los desplazados, entre otros.

para las alcaldías y las Administradoras del Régimen Subsidiado ("ARS's").

La prestación del servicio de salud se interpreta como una prerrogativa especial y no como un derecho de la ciudadanía, por desconocimiento de las normas constitucionales y legales sobre la materia. En consecuencia, la prestación del servicio de salud en las personas de bajos niveles socio-económicos genera gratitud y esta se convierte en instrumento utilizado por partidos políticos en las elecciones populares y como instrumento de gobernabilidad de los grupos armados ilegales.

Es común encontrar departamentos y municipios en los cuales hay pactos para debilitar económicamente la red pública en beneficio de actores privados del sistema de salud. Para el efecto, las autoridades locales expiden certificaciones en las cuales argumentan la mala calidad en la oferta pública de servicios para fundamentar su decisión de terminar contratos para la atención de usuarios a través de la red pública y contratar la atención con prestadores de servicios de salud de carácter privado, quienes a su vez subcontratan con la red pública.

En el tema hospitalario hay denuncias recurrentes por el nombramiento de directores que no cuentan con los requisitos exigidos para el cargo.[52] Estos nombramientos se pueden interpretar como retribución al apoyo político.

El Sistema de Identificación de Beneficiarios – SISBEN– , creado en 1994 como instrumento básico para el diagnóstico socioeconómico de determinados grupos de la población sirve de base para elaborar el plan de desarrollo social de los municipios. A partir del SISBEN se hace la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular.

Los problemas del SISBEN identificados en un estudio del Departamento Nacional de Planeación llevado a cabo en el 2004 son básicamente los siguientes: (a) desactualización de las bases de datos;[53] (b) duplicidad en las bases por el efecto migratorio; (c) distorsión de la información; (d) manipulación en la aplicación de la encuesta; (e) aplicación de la encuesta al inicio de una nueva administración o antes de las elecciones; (f) deficiencia en el control y vigilancia, (g) vacíos normativos para tipificar conductas punibles asociadas a la aplicación de la encuesta.

La indebida utilización de la información privilegiada del Régimen Subsidiado no permite una vigilancia adecuada del mismo. Esto se suma a la falta de trabajo interinstitucional que impide fortalecer el control ejercido por la Superintendencia Nacional de Salud, así como el control fiscal y disciplinario sobre los recursos del Sistema de Salud. De

52 Superintendencia Nacional, Radicado Nurc 2032-2-12, investigación por irregularidades en el nombramiento de gerentes en 14 Hospitales del Departamento de Cundinamarca. La Procuraduría investiga casos de nombramientos de gerentes de los hospitales en los departamentos de Amazonas y Chocó.

53 El estudio estima que el 15% de la población considerada pobra no había sido incorporada al SISBEN.

otra parte, la falta de información disponible al público obstruye el control social y ciudadano

La participación en política de actores del Régimen Subsidiado[54] genera conflicto de intereses y presiones políticas que hacen desviar los recursos del sistema hacia la financiación de campañas políticas.

Hay indicios serios e investigaciones que relacionan a los grupos armados ilegales con formas de corrupción en el Régimen Subsidiado, quienes han encontrado una fuente de financiación, de poder y de lavado de activos, al asumir una posición dominante y de coacción frente a ARS's y alcaldes.[55]

Las rentas provenientes de los juegos de suerte y azar[56] son destinadas a financiar el Régimen Subsidiado. Estos fondos son manejados por los departamentos a quienes los administradores de los juegos deben reportar las cantidades vendidas y transferir su valor. Los administradores de los juegos manejan una cantidad de dinero en efectivo importante por lo cual esta actividad es utilizada para el lavado de activos. Por otra parte, la falta de control sobre las ventas realizadas lleva a que se reporten menos ventas de las efectivas, con lo cual se genera un detrimento a los recursos departamentales del Régimen Subsidiado.

Los procesos para adjudicar las concesiones para el manejo del chance han sido cuestionados y denunciados constantemente en varios departamentos del país y se ha llegado al extremo de tener de forma ilegal dos empresas distintas operando concesiones del chance en el departamento de Bolívar.

La gran cantidad de dinero en efectivo que se recoge con la operación del chance, hace que grupos armados ilegales busquen el manejo de rentas cedidas para lavar dinero y hacer otro tipo de operaciones ilegales.

(b) Regalías.

Las regalías son la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue. Estas son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales que superaron los dos billones de pesos en 2004.[57] Las regalías pueden ser directas o indirectas, según su destinación y la participación de las entidades territoriales en ellas. Las regalías directas son las que perciben las entidades territoriales donde se explotan los recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan. Las regalías indirectas son las no asignadas de manera directa a los departa-

54 Los actores del Régimen Subsidiado son ARS's, Instituciones Prestadoras de Salud, Distribuidores de Medicamentos, Empresas Promotoras de Salud, entre otras.

55 Las autoridades de policía judicial adelantaron una investigación sobre el manejo del Régimen Subsidiado en Riohacha que terminó con la captura del alcalde y una ciudadana vinculada con los grupos armados ilegales. La Procuraduría General de la Nación destituyó al alcalde por los hechos objeto de la investigación penal.

56 Loterías y chance.

57 Las cifras en miles de pesos discriminadas por mineral son: (i) hidrocarburos $1.692.714.003; (ii) carbón $250.231.794; (iii) níquel $101.285.191; (iv) oro $42.651.873; (v) esmeraldas $3.146.661; (vi) hierro $1.058.059.

mentos y municipios, las cuales alimentan el Fondo Nacional de Regalías, quien las administra.

Los recursos que reciben las entidades territoriales por las regalías directas tienen como propósito cubrir las necesidades básicas de la población. Estos recursos deben cubrir inversiones en proyectos para mejorar el acceso a los servicios de educación básica, salud, agua potable y alcantarillado, hasta tanto la entidad territorial haya alcanzado los siguientes niveles mínimos de cobertura de servicios básicos: (a) mortalidad infantil máxima de 1%; (b) salud de la población pobre del 100%; (c) educación básica del 90%; (e) agua potable del 70%; y (f) alcantarillado del 70%.[58]

La ley de regalías establece la destinación específica que los departamentos y los municipios en donde hay actividad minera (explotación, transporte y beneficio) deben darle a los recursos que reciben por concepto de regalías.[59] El 90% del total de las regalías de los departamentos debe destinarse a inversión en proyectos prioritarios del plan de desarrollo del departamento o de sus municipios. El 5% debe destinarse al pago de la interventoría técnica de los proyectos financiados con las regalías y el 5% para el pago de gastos de operación y funcionamiento del departamento. No menos del 60% de las regalías de los departamentos debe destinarse a alcanzar y mantener los niveles mínimos de cobertura, señalados en el párrafo anterior. El departamento tiene la opción de destinar el 10% de lo recibido por concepto de regalías en cada vigencia fiscal al pago de mesadas pensionales.

La distribución para los municipios es similar pero el porcentaje para alcanzar y mantener los niveles mínimos de cobertura de servicios básicos es del 75%. Debe invertirse el 5% para pagar la interventoría técnica y el 5% para gastos de operación y funcionamiento del municipio. El 15% restante debe destinarse a proyectos con prioridad en el sector de saneamiento ambiental, educación, salud, electricidad, aseo, gas domiciliario y telefonía pública básica conmutada.

El principal problema de corrupción en el manejo de las regalías consiste en el uso de estos recursos para gastos e inversiones distintas a las señaladas en las normas aplicables y sin respetar los porcentajes establecidos para el efecto. Adicionalmente, existe manipulación en los certificados sobre coberturas mínimas de las necesidades básicas, con el propósito de invertir los recursos de regalías en otros proyectos. Los certificados son expedidos por las secretarías departamentales y los ministerios, dependiendo del sector, con base en la información suministrada por el municipio, el departamento y el DANE.

Esta información no es confiable ya que está preparada por el interesado, no hay verificación de ella y en el caso de la información del DANE, no se actualiza periódicamente.

58 Estos niveles mínimos de cobertura están contemplados en el artículo 20 del Decreto 1747 de 1995.

59 Artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994. Artículo 13 y 14 de Ley 756 de 2002. Artículo 20 del Decreto 1747 de 1995.

El incumplimiento en la forma de asignar estos recursos y en las cantidades que deben distribuirse, no permite que su inversión mejore los indicadores socioeconómicos.

Los organismos de control y la rama judicial tienen a su cargo un gran número de procesos por el presunto uso indebido de recursos de regalías por haber sido destinados a sectores distintos de los autorizados por la ley.

Los municipios en los cuales se encuentran pozos y yacimientos mineros reciben grandes cantidades de dinero y sus administraciones no cuentan con la infraestructura administrativa necesaria para invertirlas de forma adecuada. Estas sumas de dinero no son invertidas en mejorar el servicio de salud, la oferta de educación y las condiciones de saneamiento básico del municipio. Adicionalmente, la regulación actual no permite que estos recursos mejoren las condiciones de salud, educación y saneamiento básico de la región, sino exclusivamente del municipio en el cual está ubicado el pozo o yacimiento.

La carencia en la infraestructura administrativa de estos municipios ofrece un ambiente propicio para actos de corrupción. Además de la inversión de recursos en rubros distintos a los autorizados en la ley, se presenta la tendencia de los habitantes y de sus administradores a buscar la asignación directa de recursos a través de contrataciones de menor cuantía con objetos no necesarios para la administración o cuyo objeto ni siquiera se cumple.

En general, el mayor monto de regalías se paga por la explotación de petróleo. Por este concepto se pagaron el 92.3% de las regalías, entre 1995 y el 2000.[60] Esto recursos son recibidos, en orden, por los departamentos de Casanare, Arauca, Meta y Huila.

Las regalías de Casanare han aumentado proporcionalmente a la producción de los pozos de Cusiana y Cupiagua. Este monto es comparable a los recursos presupuéstales de los departamentos tradicionalmente más ricos de Colombia como Cundinamarca.[61] En términos de inversión, el único departamento que supera a Casanare es el departamento de Antioquia, que en opinión de algunos es el departamento económicamente más fuerte de Colombia.[62]

Se esperaría que la inversión de los recursos de regalías produjera un claro y observable impacto en los indicadores de cobertura básica de los departamentos receptores, pero no se observa.

Los municipios de Tauramena y Aguazul destinaron entre 1998 y 2000, cerca del 27% y el 23% de su presupuesto respectivamente, a los sectores de saneamiento básico, educación y salud,[63] por debajo de los mínimos establecidos en la ley.

60 Contraloría General de la República, citado en *Regalías Petroleras, Meta.*

61 Cundinamarca es un departamento económicamente más activo que el Casanare y con una población mucho mayor, mientras el primero tenía 2.266.806 en el 2003, según el DANE, Casanaré tenía 309.358 habitantes

62 Gaviria, Zapata y González, *Petróleo y región: el caso de Casanare,* pág. 49.

63 Hernández, *Impacto de las Regalías Petroleras en el Departamento del Meta*, pág. 29.

Las inversiones exigidas en alcantarillado y acueducto también se han incumplido. Por ejemplo, para el año 2000, en Casanare la inversión total en acueducto fue de 49.61% y en alcantarillado fue de 40.57%; porcentajes bastante inferiores al 70% establecido por la ley para inversión forzosa cuando no se cumplen las coberturas mínimas. De acuerdo con información del Ministerio de Desarrollo Económico (actualmente Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), se asume que a partir de 1997 no se ha incrementado la cobertura en los servicios de acueducto y alcantarillado para la mayoría de los municipios de Casanare.[64]

Los indicadores relacionados con cobertura de educación básica primaria y secundaria tampoco reflejan la inversión de los recursos de regalías y continúan siendo inferiores a la cobertura mínima exigida.[65]

El porcentaje de cumplimiento de inversión para las coberturas exigidas por la ley en Casanare ha sido de 50% para el 2000, 50% para el 2001 y 60% para el 2002, según el Departamento Nacional de Planeación.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, hay evidencia de contratos de publicidad, celebraciones, festividades, pago de nómina, compra de combustible y otras inversiones no permitidas en la ley efectuadas con recursos de regalías.[66]

Los departamentos que reciben recursos importantes por concepto de regalías se encuentran por encima del promedio nacional en cuanto a la proporción de investigaciones por irregularidades en contratación administrativa, como Casanare, Arauca, Meta y Huila. El incumplimiento de las inversiones concuerda con el hecho de que precisamente Casanare, el departamento que recibe los recursos de regalías más altos, es el departamento que presenta la mayor proporción de investigaciones por irregularidades en contratación administrativa. Del total de investigaciones disciplinarias que la Procuraduría General de la Nación adelanta en Casanare, un 67% se adelanta por irregularidades en contratación administrativa.[67] Lo anterior quiere decir que hay coincidencia entre la recepción de altos montos de regalías y fallas en la contratación pública; esto permite pensar que el mal manejo de los recursos de regalías está fuertemente relacionado con malas prácticas en la contratación.

Lo anterior quiere decir que hay coincidencia entre la recepción de altos montos de regalías y fallas en la contratación

64 Departamento Nacional de Planeación, *Información Básica Departamental,* pág. 38.

65 Según el Banco de la Republica "el desvío de recursos de las regalías directas con destinación específica a otros sectores y el uso de los mismos para el pago de docentes, lo cual debió ser cubierto con fondos del situado fiscal y las transferencias corrientes de la Nación, son las principales causas por las cuales no se han podido alcanzar las coberturas mínimas de educación reglamentadas." Ver Hernández, *Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta,* pág. 30.

66 Contraloría General de la República, *¿Para qué han servido las regalías?*, pág 24.

67 Este dato es para el periodo 1996 - 2003.

pública; esto permite pensar que el mal manejo de los recursos de regalías está fuertemente relacionado con malas prácticas en la contratación.

A lo anterior, es necesario sumar la presencia de grupos armados ilegales y su capacidad de incidir en las decisiones de los servidores públicos. En los Talleres Regionales se señaló que estos grupos no acuden generalmente al soborno para influir en las decisiones contractuales de las administraciones distritales, municipales y departamentales, ya que ejercen presiones violentas para tales fines. Estas presiones también se ejercen sobre miembros de veedurías ciudadanas, para que no puedan adelantar control social y vigilancia, y sobre miembros de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial para desviar investigaciones y sanciones.

La acción de los grupos armados ilegales se percibe por parte de los funcionarios de los organismos de control, Fiscalía y rama judicial en las regiones, como un problema directamente asociado a la corrupción. Específicamente, estos grupos sobornan y ejercen presiones violentas con el propósito de acceder a los recursos públicos mediante la concesión de contratos que se incumplen o no corresponden a los requeridos para alcanzar los indicadores de cobertura básica.

Por otra parte, la acción y presencia de los grupos armados se manifiesta en la cantidad de homicidios registrados en estos departamentos. Al observar la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes registrada entre enero y noviembre del 2004, se encuentra a Arauca y Casanare en el primero y segundo lugar del país, con 145 y 132 homicidios por cada cien mil habitantes, seguidos por Meta, que se ubica en el quinto lugar con una tasa de 79 homicidios por cada cien mil habitantes.[68] Además, a partir de 1991 se registra un constante ascenso en el número de homicidios en Casanare, que fue de 121 para 1992 y que alcanzó un pico de 331 en el 2001.

Casanare, el departamento que más regalías recibe, para el periodo 1996-2003 era el departamento con mayor porcentaje de investigaciones por irregularidades en la contratación administrativa y es el departamento con la segunda tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el país entre enero y noviembre del 2004.

El Casanare resulta atractivo para grupos armados ilegales por los recursos que recibe y su debilidad administrativa. De hecho, se observa un ambiente de fuerte disputa entre distintos grupos. En 1997 el número de homicidios aumentó vertiginosamente y se registró el inicio de la lucha entre las Autodefensas Unidas de Casanare[69] y el Bloque Centauros.[70] Esta disputa se extendió hasta mediados del 2004 cuando Miguel Arroyave fue asesinado.[71]

68 Esta tasa de homicidio resulta muy alta si se compara la de Bogotá que es del 19. Esta información tiene soporte en *Homicidios por cada 100.000 habitantes, enero a noviembre de 2004,* que aparece en el Anexo 3.

69 Las Autodefensas Unidas de Casanare son comandadas por alias Martín Llanos.

70 El Bloque Centauros era comandado por Miguel Arroyave.

71 La disputa entre estos dos grupos ha sido documentada en los medios de comunicación; adicionalmente, está sustentada por informes de inteligencia de la DIJIN.

Situaciones similares a las del Casanare se observan en los departamentos de Meta y Arauca.

(c) Vivienda.

El subsidio de vivienda de interés social es un aporte en dinero o en especie que otorga el gobierno y constituye un complemento al ahorro o crédito del beneficiario, para facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda. El subsidio se otorga a la demanda de vivienda, por lo cual los mecanismos legales aplicables buscan distribuir los subsidios de vivienda, regularlos y ofrecer formas de financiamiento a través del sector público directamente o en colaboración con el sector privado.

Según la modalidad del subsidio, las cajas de compensación familiar reciben y evalúan la documentación entregada para determinar el cumplimiento de los requisitos. Posteriormente, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de Fonvivienda y la Dirección de Sistema Habitacional, consolida y califica la información de los postulantes y publica una lista de los hogares preseleccionados. Finalmente, estos hogares se dirigen, si es el caso, a los bancos y corporaciones de ahorro para completar el monto requerido para su vivienda mediante un crédito, de manera que con el subsidio y ahorro programado se financie el 100% de la vivienda. Cuando se completa este porcentaje, nuevamente la caja de compensación verifica la información de cada beneficiario y asigna el subsidio a través de la entidad encargada.

En los subsidios de vivienda agraria, el encargado de la evaluación de los requisitos y la adjudicación de los subsidios es el Banco Agrario. El Ministerio de Agricultura no adjudica directamente los subsidios, sino que emite lineamientos de política sectorial para la distribución de estos. De esta manera, se establecen los criterios con base en los cuales se van a distribuir los subsidios. En estos procedimientos también se encuentran casos de corrupción en la evaluación y adjudicación de subsidios a proyectos que no cumplen los requisitos o que una vez aprobados incumplen los términos de calidad y tiempos. En algunos casos, las evaluaciones y adjudicaciones obedecen a intereses particulares y retribuciones de favores políticos.

Las irregularidades más comunes en la adjudicación de los subsidios de vivienda se presentan en la administración de recursos por parte de los promotores y constructores que trabajan en conjunto con los municipios. Estas son las organizaciones que en casos de soluciones múltiples de vivienda, ejecutan y construyen el proyecto con base en el desembolso de los subsidios. Según información de cientos de beneficiarios inconformes, cuando la organización o constructora firma el contracto de construcción y recibe el desembolso del subsidio, ejecuta la obra pero incumple con los términos pactados y las normas técnicas de construcción. Los incumplimientos más frecuentes son retrasos en la entrega de la solución de vivien-

da y su legalización, sobrecostos, falta de conexión con los servicios públicos y ausencia de prevención básica para sismoresistencia.

La ley puede sancionar a la persona jurídica que ha incumplido el contrato pero no a las personas naturales que la integran. Por este motivo, es común que los mismos representantes de las organizaciones sancionadas o incumplidas, constituyan organizaciones con otro nombre y continúen en esta práctica irregular.

En algunos casos, estas irregularidades involucran a quienes administran los recursos y a las administraciones municipales que actúan como socios en el consorcio. También es común que resulten involucrados servidores públicos que, mediante convocatorias sin publicidad o con términos diseccionados, favorecen intereses particulares y políticos con la adjudicación manipulada de proyectos.

Estas organizaciones manipulan las cuentas de ahorro programado para que las cajas de compensación familiar califiquen de mejor forma a aspirantes determinados al subsidio. Se han registrado casos de complicidad con funcionarios del sistema bancario, casos que actualmente son objeto de investigación. Cuando se evalúa la capacidad de ahorro de cada aspirante, la suma que aparece en la cuenta es mayor a la realmente depositada. De esta manera, se satisface el requisito de ahorro programado de los aspirantes a beneficiarios, con lo cual se facilita la aprobación del subsidio. Una vez autorizado el subsidio, la cuenta vuelve a su estado inicial.

Según Fedesarrollo,[72] las deficiencias en el control externo afectan el desempeño de las cajas de compensación y facilitan la corrupción. Según este diagnóstico, hay dificultades para verificar si los subsidios monetarios llegan a los hogares con mayores necesidades económicas.

En general, los problemas de la actual política de vivienda de interés social se centran en: (i) planeación, ejecución y autorización de proyectos de vivienda de interés social en zonas peligrosas, (ii) deficiente prestación de servicios públicos domiciliarios que convierte a las viviendas en inhabitables, (iii) gestión deficiente de los recursos en proyectos de vivienda de interés social inexistentes o con ejecución parcial, (iv) condiciones contractuales de las constructoras de vivienda de interés social diferentes de las ofrecidas, (v) sobrecostos, deficiencias estructurales, mala calidad de las viviendas e incumplimiento de las normas técnicas de construcción para vivienda de interés social, (vi) falta de cubrimiento a damnificados con Fondos Especiales de Reconstrucción, (vii) uso o promoción de los recursos de los programas de Vivienda de Interés Social con fines políticos ilegales, (viii) posible ejecución de delitos contra el sufragio al presionar el voto a cambio del subsidio, (ix) deficiencia en la legalización de los inmuebles sin la protocolización y registro de las escrituras de compraventa, (x) problemas para la adquisición del crédito por parte de los aspirantes a vivien-

72 Henao, *Cajas de Compensación Familiar, Informe Revisado de la Consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia.*

da de interés social, (xi) riesgo de fraude a los ciudadanos por parte de organizaciones criminales, que los convierte en víctimas punibles de fraude, estafa y urbanización ilegal y, (xii) falta de conocimiento de la ciudadanía sobre los mecanismos de participación ciudadana y control social.

(d) Pensiones.

La aplicación de regímenes especiales y de excepciones a la ley general de pensiones ha facilitado la aparición de corrupción en la liquidación y pago de pensiones.

El caso más sonado ha sido el de Foncolpuertos en el cual hay múltiples falsedades para lograr el reconocimiento de la pensión. Se presentaron adulteraciones en los archivos públicos y acuerdos entre funcionarios de Foncolpuertos y de la rama judicial para reconocer pensiones ilegales a exfuncionarios de Puertos de Colombia. Uno de los grandes problemas para resolver este asunto ha sido la falta de eficacia de los organismos de control y de la rama judicial, sumada a la negligencia de los servidores públicos y a la falta de archivos confiables.

La aplicación del régimen de transición genera también hechos que afectan negativamente el patrimonio del Estado. En algunos casos se desconocen las directrices legales para el régimen de transición, en particular el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en materia de edad, tiempo de servicio e ingreso base para liquidar la pensión.

En las universidades públicas del país, tanto en las del orden nacional como territorial no ha sido acatada la Ley 100 de 1993 y en consecuencia, la liquidación y pago de las pensiones no se ha hecho conforme a la ley. Lo anterior ha generado que el pasivo pensional sea pagado en exceso, en detrimento del patrimonio del Estado.

Varias universidades han defendido la aplicación de un régimen especial para no adoptar las disposiciones de la Ley 100 de 1993. La revisión de lo que están pagando por concepto de pensiones frente a lo que deberían pagar, en muchos casos, muestra un pago del doble del valor de la pensión.

En el caso de la Universidad del Valle fue posible suspender el pago de pensiones luego de haber identificado fallas en el proceso de reconocimiento y liquidación. En otros casos, no ha sido posible suspender el pago de pensiones, no obstante haber identificado errores en su liquidación.

La existencia de regímenes especiales ha generado un ambiente de confusión e interpretaciones diversas de la ley aplicable y del régimen de transición. Las distintas interpretaciones legales causan un impacto negativo en el patrimonio del Estado y han determinado precedentes judiciales cuestionables desde el interés público, ya que pareciera primar el interés de quien busca la pensión y no el interés general. Esta situación muestra presuntos conflictos de intereses y presuntos hechos de corrupción.

En los hospitales públicos se encuentran situaciones similares a las de las universidades públicas. No hay regularidad en la aplicación de régimen para liquidación y pago de pensiones, por el contrario, este tipo de decisiones resulta bastante errático.

En Telecom se identificó la aplicación de regímenes especiales a pesar de que un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado determinó la aplicación de un único régimen legal desde 1968.

Solamente a partir de 1992 se estableció un régimen especial para la convención colectiva y para los funcionarios cuyo trabajo implicaba alto riesgo, los cuales representaban una porción mínima del total de trabajadores de Telecom. En Telecom también se han encontrado planes de retiro anticipado, con aplicación de regímenes especiales no previstos por la ley. El Consejo de Estado ha declarado ilegal la aplicación de los regímenes especiales distintos a los reconocidos para trabajos de riesgo y para la convención colectiva desde 1992; no obstante, estos regímenes se han continuado aplicando.

La falta de rigor en el manejo de las hojas de vida y los registros de cotizaciones hace que la labor de reconocimiento, liquidación y pago de una pensión a cargo del Estado colombiano sea un ambiente propicio para la corrupción. La falta de protección a estos archivos, que comúnmente se encuentran en medios físicos, ha permitido adulteraciones y pérdida de las historias laborales con base en las cuales se calculan los pagos.

Esta falta de archivos da lugar a alianzas ilegales entre los funcionarios de las entidades que reconocen y pagan las pensiones, funcionarios judiciales, abogados dedicados a este tema y quienes pretenden el reconocimiento y pago de las pensiones.

De otra parte, las decisiones administrativas sobre el valor de las pensiones, que no atienden a lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, trae múltiples trámites y demoras que dan lugar a riesgos de corrupción. Las decisiones equivocadas generan procesos adicionales, prolongados e innecesarios.

5. Indicadores y Mediciones de Corrupción

5.1. Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial

El Banco Mundial a partir de 1996 publica cada dos años seis indicadores para medir el buen gobierno o gobernabilidad (*good governance*) de un número de países superior a cien.[73]

(a) *voice and accountability* (voz y rendición de cuentas) incluye además del nivel de rendición de cuentas por parte de las autoridades, la medición de los derechos humanos, políticos y civiles en relación con tal rendición y con el derecho de participar en la vida pública de la nación;

(b) *political stability* (estabilidad política y ausencia de violencia) mide la guerra civil, los cambios violentos de gobierno y la amenaza del terrorismo;

(c) *government effectiveness* (efectividad de gobierno) mide la competencia de los servidores públicos y la calidad de la prestación de servicios por parte del Estado;

(d) *regulatory quality* (calidad regulatoria) mide la ausencia de políticas hostiles al mercado;

(e) *rule of law* (Estado de derecho) se refiere a la calidad de cumplimiento de la ley, acuerdos y contratos por parte de las instituciones públicas, la policía, las cortes, así como la independencia judicial y el control al crimen;

(f) *control of corruption* (control a la corrupción) mide la ausencia del abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y la de gran escala, así como la captura del Estado.

Estos indicadores son relevantes en el contexto internacional ya que también fueron adoptados por el programa *Millenium Challenge Account*,[74] como criterio de elegibilidad para acceder a beneficios y auxilios destinados a países en vía de desarrollo. Es importante aclarar que las encuestas y métodos de medición de *Millenium Challenge Corporation* no son las

73 Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón. *Aggregating Governance Indicators*; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, *Governance Matters*. Para los resultados de los seis índices a escala global ver Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, *Governance Matters IV, Governance Indicators for 1996-2002*.

74 Para una ampliación de este programa, ver. <http://www.mca.gov>

mismas que utiliza el Banco Mundial; sin embargo, ambas instituciones utilizan los mismos indicadores.

La información de los indicadores de gobernabilidad para Colombia, publicada en mayo de 2005 que corresponden al período 2002 – 2004 permite observar lo siguiente:

- Colombia mejoró en 5 de los 6 indicadores entre el 2002 y el 2004.[75]
- En el indicador de Efectividad del Gobierno, Colombia pasó de 41.3% en 2002 a 51% en 2004 y en Control de la Corrupción pasó de 37.8% a 52.2%. La mejoría es de 9.7 y 14.4 puntos respectivamente. Colombia continúa por encima del promedio latinoamericano en estos dos indicadores.
- La calificación en materia de corrupción es la mejor desde 1996, cuando el Banco Mundial empezó a hacer estas mediciones.
- La calificación en Efectividad del Gobierno muestra una mejora sustancial, además de que se superó la tendencia a la baja que se observaba desde 1996.
- En Participación y Rendición de Cuentas, Colombia pasó de 30.8% a 34.5%, con lo cual rompió la tendencia decreciente que se presentaba desde 1996.
- En el indicador de estabilidad Política, Colombia pasó de 3.8% en 2002 a 5.8% en 2004, con lo cual superó la tendencia a la baja que se presentaba desde 1996.
- En la calificación de Estado Social de Derecho (*Rule of Law*) se rompió la tendencia a la baja que se observaba desde 1996, al pasar del punto más bajo desde que se inició la medición en el año 2002 con 24% a 29.5% en el año 2004.
- El único indicador del Banco Mundial en el cual no hubo mejoría de Colombia fue Calidad Regulatoria, en el cual la tendencia decreciente continua, pues pasamos del 52% que había sido obtenido en el 2002 a 47.8% en 2004.

En general, se observa que Colombia está por encima del promedio latinoamericano en Participación y Rendición de Cuentas, Efectividad del Gobierno y Control de la Corrupción, y por debajo en los indicadores relacionados con la presencia de grupos armados ilegales y narcotráfico, como son estabilidad política y Estado social de derecho.

El Banco Mundial elabora estos indicadores a partir de encuestas y sondeos, que incluyen entrevistas a expertos nacionales e internacionales. Para calcular el índice de control a la corrupción se toman 12 fuentes distintas que incluyen

75 Los indicadores se presentan en porcentajes que indican la posición del respectivo país en relación con los demás países evaluados. En consecuencia, los valores para Colombia de cada uno de los seis indicadores muestran el porcentaje de países estudiados que está por debajo de la posición que actualmente ocupa.

8 sondeos en los que hay entrevistas con expertos y 4 encuestas.[76]

En el Anexo 1 se encuentran los mapas que muestran la situación de Colombia y de los demás países del mundo en los seis indicadores de Gobernabilidad definidos por el Banco Mundial, así como el indicador compuesto que determina la capacidad y calidad de gobierno o Gobernabilidad. En estas gráficas se muestra que Colombia está ubicada en el indicador de Control de la Corrupción en el tercio mejor calificado de América Latina.

El Banco Mundial afirma que el avance en los indicadores de gobernabilidad conduce a mejores estándares de vida y que la buena gobernabilidad no es un lujo para los países ricos. De otra parte, concluye que los cambios significativos en gobernabilidad pueden darse en un lapso de 6 a 8 años.

5.2. Mediciones internacionales de corrupción

El Índice de Percepción de Corrupción construido por Transparencia Internacional desde 1995, es tal vez uno de los mecanismos de medición de corrupción más utilizados en el mundo. Este se construye con base en encuestas y sondeos que miden percepciones de corrupción en cada país, y que se aplican a empresarios, analistas de riesgos y al público en general. La puntuación varía entre 10 y 0; 10 representa un alto nivel de percepción de transparencia y 0 un nivel de percepción de altos niveles de corrupción. Se requiere, al menos, tres fuentes distintas de información para que se construya el índice en un país.

El índice publicado en el 2004 se basó en 18 encuestas de 12 instituciones independientes, con información recogida entre el 2002 y el 2004. En Colombia se utilizaron 10 encuestas.

Colombia ha estado incluida en todos los índices construidos por Transparencia Internacional entre 1995 y 2004. El índice de Colombia ha variado entre 3.44 en 1995 y 3.80 en 2004. El promedio ha sido 3.16 y el único índice que se repite es 3.80, que es el más alto obtenido en el período.

La posición ocupada por Colombia ha variado entre el puesto 31 y el puesto 79. La posición ocupada en el 2004 fue 60, en comparación a los puestos 59, 57 y 50, ocupados en el 2003, 2002 y 2001 respectivamente. Debe tenerse en cuenta que el número de países al que se le ha construido el índice en este periodo ha variado entre 41 y 145. En el Anexo 1 aparece un cuadro que muestra la evolución del índice.

No obstante, cuando se revisan los datos latinoamericanos del Índice de Percepción de Corrupción es difícil saber si

76 Las encuestas utilizadas para el cálculo del indicador de 2004 son: Global Competitiveness Report, Latinobarometro, Democracy Surveys in Central America/USAID – Vanderbilt University y World Competitiveness Yearbook. Los sondeos utilizados para el cálculo del indicador de 2004 son: Business Risk Service, Country Risk Review, Country Risk Service, Grey Area Dynamics, Country Policy and Institutional Assessments, International Country Risk Guide, Qualitative Risk Measure in Foreign Lending y World Markets Online.

hay más o menos actos de corrupción en un periodo determinado.[77] Al comparar las mediciones de los países de América Latina para 1999 y 2003, se encuentra que los puntajes son prácticamente idénticos.[78]

La dificultad para determinar la evolución de la corrupción lleva a concluir que esta medición, aunque permite una aproximación al panorama de corrupción, no sirve de insumo para el diseño de programas o política pública.[79]

Transparencia Internacional también desarrolló un instrumento para medir las expectativas y percepciones de la población con respecto a la corrupción, denominado Barómetro Global de Corrupción. Los primeros datos se publicaron en el 2003, con base en una encuesta aplicada por Gallup Internacional en julio de 2002, a 40.838 personas, en 47 países. Esta primera versión incluyó a Colombia junto a Argentina, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Panamá y Perú.

En la primera aplicación de este instrumento Colombia aparece como el país más optimista con respecto a la situación futura de la corrupción pues un 32% de los encuestados respondieron que la corrupción "disminuirá mucho", frente a países que registraron el 1.2% y el 1.6%, como India, en el primer caso, e Israel y Noruega en el segundo.[80] Globalmente, los partidos políticos se perciben como el sector más afectado por la corrupción.[81] En Colombia, frente a la pregunta "Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?", el 38% de los encuestados respondió que eliminaría la corrupción de los partidos políticos, seguido por un 12.9% que eliminaría la corrupción en el manejo de los ingresos fiscales.

La segunda versión del Barómetro con datos del 2003, se publicó el 9 de diciembre del 2004, e incluyó a 10 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En esta ocasión, la encuesta se aplicó en 64 países a cerca de 50.000 personas, y consultó percepciones, experiencias y expectativas en el comportamiento de la corrupción.[82] Esta versión del Barómetro no se aplicó en Colombia; sin embargo, la mayoría de países de América Latina en los que se aplicó la encuesta respondió que la corrupción afecta la vida política interna. Los países más pesimistas son Ecuador, Costa Rica y Filipinas, pues el 62%, 61% y 54% respectivamente, creen que la corrupción será peor. En

77 Parker, Berthin y Mizrahi, de Michelle, *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, pág. 33.

78 Parker, Berthin y Mizrahi, de Michelle, *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, pág. 34.

79 Parker, Berthin y Mizrahi, de Michelle, *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, pág. 33.

80 Transparencia Internacional, *Transparency International publica la primera encuesta del barómetro global de la corrupción de TI*.81 Transparency International, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer.*

81 Transparency International, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer.*

82 Transparency International, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer.*

Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Perú más de la mitad de los encuestados comparten esta creencia.

El Proyecto Internacional de Presupuesto desarrolló el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, con base en 10 países latinoamericanos, para evaluar "el grado en que las decisiones gubernamentales, así como sus fundamentos, costos y recursos comprometidos son claros, verificables y se comunican a los ciudadanos."[83] Colombia aparece en el bloque de países que se acercan a niveles aprobatorios de transparencia presupuestaria, aunque aún reprueba.[84]

El Índice de Integridad Pública elaborado por el Centro para la Integridad Pública, mide el nivel de gobernabilidad de cada país, evaluando prácticas e instituciones que los ciudadanos pueden utilizar para exigir rendición de cuentas a los gobiernos.

Estas mediciones evidencian el hecho de que Colombia aún se encuentra lejos de alcanzar indicadores óptimos que la ubiquen entre los países con bajos niveles de corrupción.

Otras mediciones en las que se puede observar el comportamiento de Colombia relacionado con la corrupción y la competitividad global son el Anuario Mundial de Competitividad del *Institute for Managment and Development*, el Reporte de Competitividad Global, del Foro Económico Mundial, y el Índice de Opacidad, de Price Waterhouse Coopers. ▮

83 Suárez, *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003: Una comparación de 10 países, Colombia,* pág. 2.

84 Suárez, *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003: Una comparación de 10 países, Colombia,* pág. 2.

6. Orientaciones anticorrupción en América Latina

Las estrategias anticorrupción en América Latina han reconocido la importancia de la publicidad de la información y la transparencia en las decisiones. Esta perspectiva parte del supuesto de que las prácticas relacionadas con la corrupción se caracterizan por información imperfecta. Algunos actores poseen información imperfecta, mientras que otros, por razones circunstanciales, tienen más información, "cuentan con información perfecta y realizan cálculos precisos de costo-beneficio de la corrupción y, en particular, calculan las garantías de impunidad, antes de actuar"[85]. Por el contrario, "el perjudicado (la sociedad, el cliente) tiene información imperfecta o no cuenta con información o aún más, sufre desinformación"[86].

En los intentos por aumentar la transparencia de la administración pública, han sido introducidos los sistemas integrados de información de la administración pública. En el marco de la transparencia, la rendición de cuentas ha sido planteada como mecanismo para mejorar la gestión pública.[87]

Otros enfoques se refieren a la necesidad de fortalecer la relación entre los organismos de control, el control social y ciudadano y el papel de los medios de comunicación. Esta medida busca superar las debilidades de los organismos de control y utilizar la presión de la opinión pública.[88]

Otras estrategias en América han reconocido la importancia de fortalecer la investigación y sanción de la corrupción, ampliando los alcances de las sanciones a todos aquellos agentes que intervienen en actividades corruptas.

De otra parte, el avance del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (como se define en el capítulo 8), ha hecho que los países del hemisferio establezcan (i) procedimientos para la declaración jurada de bienes y rentas que permita ser herramienta para el control y la investigación frente a conflictos de intereses y

85 Wesberry y Saltos, *Obstáculos para la lucha institucional contra la corrupción en América Latina*, pág. 40.

86 Wesberry y Saltos, *Obstáculos para la lucha institucional contra la corrupción en América Latina*, pág. 40.

87 Wesberry y Saltos, *Obstáculos para la lucha institucional contra la corrupción en América Latina*, pág. 39.

88 Wesberry y Saltos, *Obstáculos para la lucha institucional contra la corrupción en América Latina*, pág. 40.

enriquecimiento ilícito, (ii) normas para el control social y ciudadano y (iii) mecanismos para cooperación internacional en materia de lucha contra la corrupción.

Los países de la Comunidad Andina cuentan con oficinas, delegaciones o comisiones anticorrupción, excepto Venezuela.

En Bolivia se formuló el Plan Nacional de Integridad en el 2002, para cuya aplicación se creó la Unidad Técnica de Lucha Contra la Corrupción, que posteriormente se denominó Secretaría de Lucha Contra la Corrupción y Políticas Especiales. Con el propósito de dar continuidad a estos esfuerzos, en el año 2003 se creó la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA), la cual continúa funcionando en la actualidad. La DPA promueve y coordina políticas y acciones de prevención y lucha contra la corrupción, entre el Estado y la Sociedad Civil. La DPA cuenta con dos áreas, prevención y promoción y denuncias y monitoreo. La primera está encargada de fomentar la ética, la transparencia, la rendición de cuentas y el control social. La segunda área monitorea las entidades de control, investigación y sanción de la corrupción, para verificar el cumplimiento de sus funciones. La DPA también hace seguimiento a algunas denuncias que recibe y sobre las cuales adelanta investigaciones preliminares, con el propósito de reducir al máximo la impunidad.[89]

En Ecuador funciona la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), conformada por siete miembros, cada uno elegido por un colegio electoral. La CCCC investiga y previene actos de corrupción y tiene la potestad de recibir y formular las solicitudes de asistencia y cooperación en los esfuerzos anticorrupción internacionales. La antecesora de la CCCC fue la Comisión Anticorrupción, creada el 4 de marzo de 1997.

En Ecuador también se creó el Sistema Anticorrupción del Ecuador (SAE), para articular y coordinar distintos esfuerzos de entidades estatales, organismos y agentes privados, que ejecutan planes, programas y acciones anticorrupción.[90] La coordinación del SAE está a cargo de la Comisión Anticorrupción y la Secretaria de Diálogo Social y Planificación. En el marco del SAE, junto a la Dirección Jurídica de los organismos y dependencias de la función ejecutiva que corresponda, se hace seguimiento a los casos remitidos por los organismos de control.

En Venezuela, aunque no existe una oficina o delegación que coordine los esfuerzos anticorrupción, se firmó la *Ley contra la corrupción*, publicada en la Gaceta Oficial el 7 de abril del 2003. El objetivo de esta ley es salvaguardar el patrimonio pú-

89 Algunas de las tareas que adelanta la DPA actualmente también están relacionadas con el Plan Integral Anticorrupción (PIA), formulado en mayo del 2004. Los principales objetivos del PIA se relacionan con estrategias preventivas, fortalecimiento de la detección e investigación de la corrupción y mejora de la capacidad de acusación en la Fiscalía General de la Nación.

90 Entre las entidades que participan del SAE se encuentran: la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Consejo Nacional de la Judicatura, las Superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional y organizaciones de la sociedad civil.

blico y garantizar el manejo transparente de los recursos públicos. Se pretende que la función pública se rija por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad[91]. Están sujetos a esta ley los particulares, las personas naturales o jurídicas y los funcionarios públicos.[92]

Algunas de las acciones adoptadas por Venezuela, en el marco de la *Ley contra la corrupción,* son: (i) publicidad en la información sobre la administración pública, excepto por razones de seguridad y defensa de la Nación, (ii) derecho a que los particulares soliciten información sobre la administración y custodia del patrimonio público, (iii) derecho a que los particulares y las organizaciones de la sociedad civil participen en la formulación, evaluación y ejecución del presupuesto según el nivel político territorial correspondiente, (iv) obligatoriedad de presentar la declaración jurada por parte de los funcionarios y empleados públicos dentro de los treinta días siguientes a su posesión y dentro de los treinta días posteriores a la terminación de funciones, (v) imposición de multas para quienes no presenten la declaración jurada en los plazos previstos, incluyan información falsa, o quienes obstaculicen las funciones de auditorias.

En Perú se encuentra la Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y la Sociedad. Esta Comisión actúa en la prevención de la corrupción. Mediante campañas educativas fomenta la transparencia y la ética en la función pública y en la sociedad. Esta Comisión tiene la función de proponer la política nacional de lucha contra la corrupción, para lo cual realiza audiencias públicas con el fin de formular propuestas útiles y pertinentes. También adelanta encuestas y estudios para analizar las causas de la corrupción y desarrolla acciones de coordinación interinstitucional con las entidades de control, investigación y sanción de la corrupción.

La República de la Argentina tiene una Oficina Anticorrupción adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene como objeto prevenir e investigar las conductas previstas en la CICC. Esta Oficina puede actuar en prevención de la corrupción en la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. La Oficina Anticorrupción tiene competencias para (i) recibir denuncias de particulares y públicos; (ii) hacer investigaciones preeliminares en las denuncias recibidas, para lo cual cuenta con una Dirección de Investigaciones que fiscaliza las funciones y deberes de los agentes públicos y de los recursos estatales; (iii) denunciar ante la autoridad competente los po-

91 República Bolivariana de Venezuela, *Ley contra la corrupción, artículo 1.*

92 Se considera funcionario o empleado público a: (i) aquellos investidos de funciones públicas permanentes o transitorias y (ii) "los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con recursos públicos". Ver República Bolivariana de Venezuela, *Ley contra la corrupción, artículo 2.*

sibles delitos hallados en las investigaciones preliminares; (iv) ser parte en los procesos que han afectado el patrimonio público; (v) llevar el registro de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y evaluar sus contenidos; (vi) formular programas de prevención y control de la corrupción y (vii) asesorar en la formulación de programas anticorrupción para el Estado.

La experiencia de Chile en la lucha contra la corrupción ha sido de notable importancia porque se ha ubicado entre los países mejor calificados a nivel mundial; en consecuencia, se ha convertido en un ejemplo para los países de América Latina que desean adelantar esfuerzos anticorrupción. En Chile existe el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), que funciona como un órgano asesor del Presidente de la República y está encargado de coordinar una política de auditoría y control para el Estado. Esta política se orienta a fortalecer el diseño organizacional del Control Interno del Ejecutivo para consolidar el autocontrol en la administración pública. El CAIGG está compuesto por siete Consejeros y un Secretario Ejecutivo, designados por el Presidente de la República. Algunas funciones del CAIGG son: (i) proponer un Plan General de Auditoría Interna de Gobierno; (ii) proponer planes anuales de auditoría interna de Gobierno; (iii) recomendar programas de examen para evaluar la gestión pública en áreas específicas y (iv) proponer planes de capacitación para las unidades de auditoría interna del sector público.

Algunas acciones aplicadas en Chile para luchar contra la corrupción son: (i) formular disposiciones constitucionales sobre inhabilidades e incompatibilidades para senadores y diputados; (ii) formular disposiciones legales sobre probidad administrativa; (iii) diferenciar entre una declaración jurada sobre incompatibilidades e inhabilidades y otra para los funcionarios públicos de alto rango sobre intereses económicos y profesionales; (iv) formular normas y principios diferenciados de ética para servidores públicos; (v) capacitar servidores públicos en la comprensión de las normas de conducta; (vi) tramitar un Proyecto de Ley sobre *Lobby*, que regule la influencia y participación en la legislación; (vii) verificar la veracidad de las declaraciones juradas[93]; (viii) formular disposiciones legales que tipifican conductas con sanciones penales para los funcionarios públicos y (ix) formular un Sistema de Gestión Financiera del Estado, para mantener la transparencia en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto anual.

En México se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC).[94] La

93 Aunque se reconoce que los porcentajes de verificación son aún bajos, se ha logrado algún nivel de utilidad de la herramienta de declaraciones juradas en el caso chileno. Las declaraciones de inhabilidades e incompatibilidades han estado sujetas a algún tipo de acto de verificación por el 21.73% de las unidades de personal, para el año 2000. Las declaraciones sobre intereses económicos y profesionales han estado sujetas a verificación por 51.17% de las unidades de personal, también para el año 2000. Ver Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, *Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la convención, seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda*.

94 Esta Comisión se creó el 4 de diciembre de 2000.

CITCC[95] coordina estrategias aplicables a la Administración Pública Federal; sus objetivos son reducir los riesgos de corrupción y aumentar la transparencia de la información en la gestión pública. Algunas acciones orientadas a cumplir este propósito son: (i) prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; (ii) sancionar prácticas ilícitas, (iii) impulsar el rediseño y la mejora de procesos de la Administración Pública Federal, (iv) impulsar la participación en coordinación con los tres poderes de gobierno.

En México también se encuentra en vigencia la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Mediante esta ley se establecieron parámetros y procedimientos para el acceso a la información relacionada con el Gobierno Federal. De igual manera, se lleva una en registro minucioso de la cantidad y calidad de las solicitudes de información hechas por la sociedad.

Por otra parte, la experiencia de México ha sido importante para Colombia en las estrategias de cultura de la legalidad, entre las que se cuenta el programa de *Adiós a las Trampas.* Desde el 2003, y anualmente, la Secretaría de la Función Pública[96] ha convocado a los niños mexicanos para que presenten dibujos sobre cómo decir adiós a las trampas. ▮

95 La CITCC está integrada por las 18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, Sistema de Administración Tributaría, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales, y Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

96 En México han colaborado para el programa de Adiós a las Trampas el Consejo de la Comunicación, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano de la Radio.

7. Prácticas anticorrupción y recomendaciones de los organismos multilaterales

7.1. Banco Mundial

El Banco Mundial ha desarrollado estrategias contra la corrupción desde 1996. La estrategia del Banco Mundial se fundamenta en cuatro puntos[97]: (a) prevención de fraude y corrupción en los proyectos que financia, (b) asistencia a los países que requieran su apoyo para reducir la corrupción, (c) hacer explícita la corrupción en cada país y formular estrategias anticorrupción y (d) colaborar en los esfuerzos internacionales para reducir la corrupción.

El Banco Mundial cuenta con cinco elementos claves para luchar efectivamente contra la corrupción: (i) aumentar la rendición pública de cuentas, (ii) fortalecer la participación de la sociedad civil, (iii) crear un sector privado competitivo, (iv) implementar restricciones institucionales y (v) mejorar la gerencia y el manejo del sector público.

El Banco Mundial recomienda que (a) toda donación se haga pública y sustentable para que sea auditable, (b) las campañas no usen fondos del Estado, servicios postales ni infraestructura estatal, (c) las campañas se hagan lo menos costosas posible para evitar la financiación por medios ilegítimos, (d) todo el ámbito público sea neutral y (e) se limite el tipo de donantes.

7.2. Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante "BID") en el año 2001 aprobó un Marco Sistémico de Lucha contra la Corrupción, el cual definió las medidas necesarias para fortalecer las acciones contra de la corrupción.

La mayor parte de países perciben la corrupción como un "obstáculo importante para una asignación correcta y eficiente de los recursos financieros externos e internos"[98] y, por este motivo, el BID decidió enfrentar la corrupción en el contexto de los préstamos y actividades económicas que realiza.

El BID interpreta la corrupción como un subproducto de la ineficiencia

97 The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank*, pág. 4.

98 Banco Interamericano de Desarrollo, *Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo,* pág. 9.

institucional, de manera que esta es una característica que debe detectarse adecuadamente, para lo cual es necesario fortalecer la capacidad de análisis institucional como parte del análisis operativo de cada proyecto.[99]

EL BID apoya actividades de las instituciones públicas para luchar contra la corrupción. En Colombia ha apoyado a la Contraloría General de la República y a la Auditoría General de la Nación para fortalecer el sistema de control fiscal. El proyecto incluye la capacidad para analizar cuentas fiscales, así como para fortalecer el trabajo con organizaciones de la sociedad civil.

7.3. Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional (en adelante "FMI") adoptó la lucha contra la corrupción desde la perspectiva del buen gobierno. A partir de 1996 reconoció la importancia de "promover una adecuada gestión de gobierno en todos sus aspectos, incluso garantizando el imperio del derecho, promoviendo la eficiencia y la responsabilidad del sector público y haciendo frente a la corrupción, como elementos esenciales de un marco en que puedan prosperar las economías"[100]. De igual manera, ha fomentado el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos para eliminar las condiciones que facilitan el soborno, la corrupción y las actividades fraudulentas.[101]

El FMI se ha comprometido con la asistencia a los países para que mejoren su capacidad de gobierno y limiten las oportunidades para la corrupción. Por lo anterior, el FMI exige a los países miembros mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la adopción de códigos y estándares para el gobierno, el sector financiero y la empresa privada.

El FMI actúa como regulador y ha desarrollado dos códigos de transparencia. El primero es el Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Fiscal, diseñado para mejorar el debate público sobre el diseño y resultados de la política fiscal con el fin de mejorar la rendición de cuentas del gobierno. El segundo es el Código en Buenas Prácticas de Transparencia en Políticas Monetarias y Financieras.

Para mejorar la transparencia, la calidad de la información y el tiempo de entrega de la misma el FMI exige a sus miembros suscribir el Estándar Especial de Difusión de Datos *(Special Data Dissemination Standard –SDDS-)* y participar en el Siste-

99 "Como respuesta a un aumento en la cantidad de proyectos complejos y descentralizados aprobados en Colombia desde 1995, el Banco ha financiado y promovido una estructura innovadora que implica la participación de universidades locales para apoyar la evaluación o la vigilancia de proyectos. (…) Este programa de alta visibilidad consolidó 14 programas sociales distintos en una sola institución general coordinadora destinada a llegar a los sectores más pobres del país en más de 1.000 municipalidades. (…) La estructura que fuera diseñada conjuntamente por la RSS, la Universidad de los Andes y el Banco se conocía como REUNIRSE. En REUNIRSE participaban seis universidades de primera calidad de todo el país y unos 150 a 200 estudiantes que estaban finalizando sus estudios superiores básicos participaban en un programa conocido como Opción Colombia.". Ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo,* pág. 11.

100 International Monetary Fund, *Good Governance*, pág. 4.

101 International Monetary Fund, *Good Governance*, pág. 5.

ma General de Difusión de Datos *(General Data Dissemination System –GDDS-)*.

El FMI dentro del programa de valoración financiera emite documentos de valoración relativos a la observación que de estos códigos hacen los países miembros. Estos documentos son llamados ROSC (*Reports on the Observance of Standard and Codes*) y son usualmente preparados en el marco del programa de valoración del sector financiero (*Financial Sector Assessment Program*).

Las valoraciones reflejan las circunstancias particulares de los países miembros en relación con su desarrollo y capacidad institucional. Estas no son calificaciones que impliquen un nivel de aprobación o reprobación. Los países son responsables de implementar las recomendaciones incluidas en los ROSC y en las valoraciones. Con respecto a Colombia, se encuentran ROSC sobre Transparencia Fiscal, Sistemas de Pagos, Regulación de Seguridad y Derechos de Crédito e Insolvencia (*Insolvency and Creditor Rights*). Examinaremos el ROSC sobre transparencia fiscal, por ser el único que tiene valoración y recomendaciones sobre los temas del presente documento.

El ROSC sobre Transparencia Fiscal en primer lugar evalúa las prácticas de Colombia en transparencia fiscal, con base en las respuestas dadas por las autoridades fiscales a un cuestionario sobre el tema y en segundo lugar, los colaboradores del FMI hacen comentarios sobre transparencia fiscal en Colombia.[102]

El ROSC sobre transparencia fiscal señala una serie de problemas como la ausencia de una ley de ordenamiento territorial que defina claramente las responsabilidades frente al gasto de la Nación y de las Entidades Territoriales, la discrecionalidad en la asignación de fondos del Fondo Nacional de Regalías, la falta de estándares en la calidad, disponibilidad y periodicidad de la información pública, así como las deficiencias en materia de regulación.[103] También hace una mención a las actividades privadas de las entidades públicas, como operaciones cuasifiscales y señala la poca información que hay en el mercado sobre la materia.

Las recomendaciones de este ROSC serán examinadas en el capítulo 10 del presente documento.

102 International Monetary Fund, *Country Report No. 03/128*.

103 La Calidad Regulatoria es el único indicador de gobernabilidad medido por el Banco Mundial en el que Colombia no tuvo una mejoría entre 2002 y 2004.

8. Marco legal colombiano para el control, la investigación y sanción de la corrupción

En este capítulo revisamos los preceptos constitucionales y legales para controlar, prevenir, investigar, juzgar y sancionar hechos de corrupción.

8.1. Disposiciones Constitucionales y Convenios Internacionales

La Constitución Política garantiza el acceso a la información, la prevalencia del interés general sobre el particular, la carrera administrativa y el principio de moralidad administrativa en la gestión pública.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental, establecido en el artículo 23 de la Constitución Política. El privilegio del interés general sobre el interés particular y los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad son base de la función administrativa en Colombia.[104]

El concepto de servidor público en Colombia cobija a todo aquel que ejerce funciones públicas y establece una responsabilidad especial para ellos reglamentada por la ley.[105] Los servidores públicos están obligados a presentar declaraciones juradas de bienes y rentas, con lo cual se pretende evitar situaciones de conflicto de intereses y establecer procedimientos para hacer seguimiento a casos de enriquecimiento ilícito. Quienes han sido condenados por delitos contra el patrimonio del Estado están inhabilitados para desempeñar funciones públicas.[106]

La Constitución Política tiene disposiciones para evitar el conflicto de intereses. Los servidores públicos no pueden: (a) designar como empleados a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil para trabajar, (b) celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato con entidades públicas o con personas privadas que manejan o administran recursos públicos, (c) tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos y en las controversias políticas, (d) utilizar su empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política, (e) desempeñar simultáneamente más de un empleo pú-

104 Inciso Primero del Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

105 Artículos 123 y 124 de la Constitución Política de Colombia.

106 Artículo 122 de la Constitución Política de Colombia.

blico o recibir del tesoro público más de una asignación, y (f) aceptar cargos, honores o recompensas de gobierno extranjeros u organismos internacionales o celebrar contratos sin autorización previa del gobierno.[107]

La carrera administrativa existe por expresa disposición constitucional para aquellos servidores públicos que no son de elección popular, de libre nombramiento y remoción y que no son trabajadores oficiales. El concurso de méritos es el sistema de nombramiento para aquellos funcionarios cuyo sistema de nombramiento no ha sido determinado por la Constitución o la ley. El retiro de la carrera deberá ser por calificación no satisfactoria o violación del régimen disciplinario.[108]

La vigilancia de la gestión pública a través de sistemas de participación ciudadana es propia de la democracia participativa y así está reconocido constitucionalmente.[109]

El control interno es un sistema establecido por expresa disposición constitucional para todos los órdenes de la administración pública.[110]

La Constitución establece el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y la figura de la pérdida de investidura para los congresistas. Las causales para perder la investidura son: (a) violar el régimen de inhabilidades o incompatibilidades o el régimen de conflicto de intereses, (b) no asistir a sesiones de plenaria, (c) no tomar posesión del cargo en el término indicado para el efecto, (d) destinar de forma dineros públicos y (e) llevar a cabo actos de tráfico de influencias debidamente comprobado.[111] La pérdida de la investidura debe ser decretada por el Consejo de Estado a solicitud de la mesa directiva de la cámara respectiva o de cualquier ciudadano.[112]

Los anteriores principios constitucionales, además de los tratados y convenciones internacionales sobre la materia forman el marco constitucional colombiano para prevenir y combatir la corrupción.

(a) Convención Interamericana Contra la Corrupción.

En 1996 los Estados miembros de la OEA adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). Este fue el primer tratado de su clase en el mundo. Colombia suscribió la CICC en 1996 y la ratificó por medio de la ley 412 de 1997. La Corte Constitucional en sentencia C-397-98 declaró exequible la CICC y la ley 412.

La CICC busca: (a) fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en los países del hemisferio occidental, (b) fomentar la eficiencia y aplicabilidad de las ac-

107 Artículos 126, 127, 128 y 129 de la Constitución Política Colombiana.

108 Artículo 125 de la Constitución Política.

109 Artículo 270 de la Constitución Política.

110 Inciso 2 del Artículo 209 de la Constitución Política.

111 Artículo 183 de la Constitución Política.

112 Artículo 184 de la Constitución Política.

ciones que buscan erradicar y sancionar la corrupción en la función pública. Estos objetivos, junto con las medidas preventivas expuestas a continuación, deben ser aplicadas siempre que un presunto acto corrupto haya sido ejecutado en el contexto nacional de un Estado Parte de la CICC.

Para perseguir un hecho de corrupción a través de la CICC no es necesario que exista daño patrimonial de un Estado y tampoco es necesario que el acto se haya producido con posterioridad a la celebración de la CICC.

La CICC compromete a los Estados Parte a formular programas y medidas orientadas a crear, mantener y fortalecer mecanismos para (a) promover la participación de la sociedad civil para prevenir la corrupción y aumentar la transparencia en los procesos administrativos, (b) generar sistemas de contratación de funcionarios públicos y adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, que garanticen publicidad y eficiencia, (c) generar normas de conducta para un correcto ejercicio de la función pública, orientadas a prevenir conflictos de intereses y promover el buen uso de los recursos públicos, (d) diseñar e implementar sistemas para declarar bienes, activos, pasivos y rentas de un grupo de funcionarios públicos y hacer publicidad de tales declaraciones, (e) diseñar e implementar sistemas efectivos para la cobranza y recaudo de impuestos y (f) promulgar legislación para eliminar beneficios tributarios para quienes han incurrido en violación a las leyes anticorrupción.

La CICC recomienda contar con medidas para prevenir el soborno de funcionarios públicos, nacionales y extranjeros. Para esto, se debe exigir registros exactos y razonables sobre adquisiciones de activos, así como controles internos que permitan a los propios funcionarios detectar actos de corrupción. También recomienda tipificar el delito de enriquecimiento ilícito.

Los actos de corrupción reconocidos en la CICC son (a) el requerimiento o aceptación de dádivas a cambio del ejercicio u omisión de una función inherente a un cargo público; (b) ofrecimiento u otorgamiento de dádivas a un funcionario público con el mismo objeto del literal anterior; (c) omisión o realización de un acto por parte de un funcionario público con el fin de obtener beneficio personal o para un tercero; (d) aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos mencionados anteriormente y (e) la participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en los actos mencionados.

Los Estados Parte crearon un mecanismo de seguimiento de la implementación de la CICC conocido como Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC). Este mecanismo organizó la revisión del proceso de implementación de la CICC por rondas o fases.[113]

La primera ronda del proceso de evaluación de los Estados Parte no ha ter-

113 En la primera ronda celebrada entre el 14 y el 18 de enero de 2002 el Comité decidió analizar la implementación de las disposiciones contenidas en los

minado. Colombia fue evaluada en el 2003 y el informe de evaluación fue aprobado y publicado en julio de ese mismo año. Las recomendaciones hechas por los expertos del MESICIC en su proceso de evaluación de la situación colombiana son (a) mantener programas de capacitación a los funcionarios públicos al inicio de sus funciones y capacitaciones periódicas sobre el régimen de conflicto de intereses y los mecanismos para hacer efectivas tales normas consagradas en la legislación colombiana, (b) establecer normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los bienes asignados a los funcionarios públicos, (c) estudiar los registros criminales y disciplinarios con el fin de (i) determinar el origen de las investigaciones por peculado y (ii) determinar los impedimentos o limitaciones de los sistemas de control interno y de control fiscal, con el propósito de evitar desviaciones presupuestales, (d) fortalecer los mecanismos para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades sobre actos de corrupción en la función publica, a través de capacitación y protección de quienes denuncien actos de corrupción, (e) racionalizar los sistemas de control y evaluación de las declaraciones juradas de bienes y rentas y regular su publicidad,[114] (f) fortalecer los organismos de control superior y su coordinación para asegurar su presencia en la totalidad de las actividades que involucren recursos públicos, así como establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de sus acciones, (g) difundir la existencia y utilización útil de los mecanismos de consulta y audiencias públicas y evaluar estos mecanismos como herramienta par aprevenir la corrupción, (h) estimular la participación en la gestión pública, a través de la capacitación de líderes cívicos, la inclusión de programas de educación básica y secundaria relativos a la prevención de la corrupción y al cumplimiento de los deberes cívicos[115] y promover la denuncia de actos de corrupción pública, por lo que es necesario proteger a los denunciantes, (i) organizar el funcionamiento y operación de la Comisión Nacional para la Moralización y de los mecanismos establecidos para su operación, y (j) divulgación amplia a los organismos de control, la fiscalía y la rama judicial de la CICC con el propósito de fortalecer su conocimiento y la aplicación de mecanismos de asistencia jurídica recíproca previstos en la CICC.

(b) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (la CNUCC) fue sus-

párrafos 1, 2, 4, 8 y 11 del Artículo III, Artículo XIV y Artículo XVIII. Estas disposiciones se refieren a las normas de conducta para prevenir conflictos de intereses, los sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos, la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de la corrupción y la organización y funcionamiento de órganos del control superior.

114 Recomienda considerar para este propósito: (i) optimizar los sistemas de análisis del contenido de las declaraciones patrimoniales para detectar y prevenir conflictos de intereses y casos de enriquecimiento ilícito, (ii) regular las condiciones y los procedimientos para hacer publicas las declaraciones de patrimonio, ingresos y pasivos de los servidores públicos, y (iii) definir la población objeto obligada a presentar las declaraciones juradas de bienes.

115 Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la Convención, seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda, pág. 35.

crita en Mérida, México en diciembre de 2003. Colombia suscribió la CNUCC en 2003 y la ratificó por medio de la ley 970 de 2005. Este instrumento entrará a hacer parte del bloque de constitucionalidad cuando la Corte Constitucional se pronuncie sobre su exequibilidad.

La CNUCC busca (a) promover y fortalecer la prevención eficaz y eficiente de la corrupción; (b) promover, facilitar y apoyar la cooperación y asistenta técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos y (c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Las definiciones contenidas en la CNUCC se refieren a: (i) la calidad del sujeto activo de la corrupción, funcionario público, funcionario público extranjero, funcionario de una organización internacional pública, (ii) el objeto de la corrupción, bienes, producto del delito, (iii) medidas preventivas aplicables, embargo preventivo, incautación, incautación, decomiso, (iv) delito determinante y (v) figura de cooperación internacional entrega vigilada.

La CNUCC es aplicable a la prevención, investigación, juzgamiento, embargo preventivo, incautación, decomiso, restitución del producto de los delitos tipificados en la CNUCC. Para aplicar la CNUCC no es necesario que los delitos produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado.

Las disposiciones de la CNUCC no autorizan a los Estados a intervenir en los asuntos internos de otro Estado, ni ejercer jurisdicción o funciones que el derecho interno reserve exclusivamente a sus autoridades.

La CNUCC establece la necesidad de promover la participación de la sociedad y reflejar los principios del imperio de la ley, promover los principios de integridad, transparencia y la obligación de rendición de cuentas. También promueve la creación de sistemas de empleo público que obedezcan a los criterios de eficiencia y transparencia.

Los Estados Parte deben evaluar periódicamente sus instrumentos jurídicos y contar con un órgano encargado de prevenir la corrupción.

La CNUCC recomienda implementar sistemas de publicidad efectiva en los procesos contractuales, la aplicación de criterios objetivos en las decisiones de contratación y la formulación de sistemas de apelación que permitan la resolución efectiva de inconvenientes que aparezcan en el proceso. También recomienda implementar procedimientos transparentes para la aprobación del presupuesto nacional, la publicidad de información relacionada con gastos ingresos, la formulación de sistemas eficientes de control interno y gestión de riesgos, y la adopción de medidas correctivas para los posibles incumplimientos de estas condiciones.

La CNUCC recomienda contar con sistemas de información abiertos al público que permitan conocer procedimientos y decisiones administrativas e implemen-

tar medidas para evitar la corrupción en los funcionarios del poder judicial; formular sanciones civiles, administrativas o penales que persuadan al sector publico a contar con normas contables y auditorias eficientes; fomentar la participación de personas y grupos no pertenecientes al sector público, que colaboren en la prevención y lucha contra la corrupción, y formular y aplicar medidas para prevenir el *blanqueo* de dinero.

La CNUCC reconoce la necesidad de tipificar el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, el peculado, la malversación indebida o la desviación de bienes públicos, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, el peculado en el sector privado, el bloqueo del producto del delito, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia. Pide además adoptar medidas para exigir a las instituciones financieras verificar la identidad de sus clientes, determinar la identidad de los beneficiarios finales de sus depósitos de montos considerables, intensificar el escrutinio de cuentas de quienes hayan desempeñado funciones públicas, sus familiares y sus colaboradores cercanos, para descubrir transacciones sospechosas.

Los Estados Parte deberán establecer medidas que impidan el funcionamiento de instituciones financieras que no tengan presencia real en el territorio del respectivo Estado y que no estén vinculados a un grupo financiero sujeto a regulación. Los Estados Parte deberán aplicar medidas para luchar contra el lavado de activos, que obliguen a la conservación de los archivos y registros de las instituciones financieras.

Los funcionarios públicos deberán declarar información sobre su estado financiero y los Estados Parte podrán compartir esta información con las autoridades competentes de otros Estados Parte para la investigación, juzgamiento, sanción y medidas preventivas relativas a los delitos tipificados en la CNUCC.

Los Estados Parte deberán establecer medidas para recuperar bienes directamente y mediante cooperación internacional. Adicionalmente, hay una provisión sobre la cooperación internacional especial para efectos de que un Estado Parte entregue a otro sin que medie petición alguna, información que pueda ayudar sobre investigaciones o actuaciones judiciales.

Los Estados Parte estarán dispuestos a hacer análisis y estudios sobre las tendencias de la corrupción en su territorio, así como de las circunstancias de comisión de los delitos de corrupción. Adicionalmente, los Estados Parte deberán estar dispuestos a desarrollar y compartir estadísticas y experiencia analítica sobre corrupción con el fin de establecer definiciones, normas y metodología comunes cuando esto sea posible.

La CNUC no ha entrado en vigor, requiere de la ratificación de por lo menos 30 Estados Parte.

8.2. Disposiciones Legales y Reglamentarias

Los controles a la gestión pública establecidos en la Constitución Política y desarrollados en la ley son el control interno, fiscal, disciplinario, jurídico y político.

El control interno es un sistema integrado de planes, métodos, procedimientos y mecanismos de verificación para buscar que todas las actuaciones de una entidad se realicen dentro del marco legal y con el propósito de alcanzar sus metas.

El control interno contable busca garantizar que la información técnica financiera y social cumpla con las normas técnicas y procedimentales que permiten que la contabilidad revele la situación y los resultados de la operación de una entidad pública.

El control fiscal se ejerce de forma posterior y selectiva sobre el ejercicio del control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, de revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

El control disciplinario es ejercido por el ministerio público sobre la conducta de los servidores públicos para velar por el cumplimiento de los principios de la administración pública que son igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El control jurídico lo ejercen las autoridades jurisdiccionales sobre los actos administrativos expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus competencias, este es el control de legalidad y de constitucionalidad.

El control social y ciudadano es el ejercido sobre la gestión pública por los ciudadanos directamente, a través de organizaciones sociales y de la prensa.

El control político es el ejercido por los cuerpos colegiados como concejos, asambleas Cámara y Senado sobre la administración pública nacional, departamento, distrital y municipal.

El primer grupo de normas que revisaremos son aquellas que establecen el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

El Decreto-Ley 128 de 1976 es un antecedente importante para el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que estableció el régimen aplicable a los miembros de juntas directivas de las instituciones públicas.[116] Los miembros de la juntas o consejos directivos, gerentes o directores de estas instituciones no pueden (a) encontrarse en interdicción judicial, (b) haber sido condenados por delitos contra la administración pública, la administración de justicia o la fe pública o cualquier delito doloso, excepción hecha de los delitos políticos, (c) haber sido suspendido del ejercicio de su profesión, (d) haber sido suspendidos de una cargo público dos o veces o destituido, (e) hallarse entre sí o con el gerente de la respectiva entidad dentro del cuarto grado de consanguinidad, se-

116 Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta en las que la Nación o sus entidades posean el noventa por ciento (90%) o más de su capital social.

gundo de afinidad o primero civil y (f) haber ejercido el control fiscal de la respectiva entidad en el año anterior.

Los miembros de las juntas o consejos directivos y los gerentes o directores no podrán: (a) aceptar, sin permiso del gobierno, cargos, mercedes, invitaciones o cualquier clase de prebendas provenientes de entidades o gobiernos extranjeros; (b) solicitar o recibir, directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas como retribución por actos inherentes a su cargo; (c) solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para el organismo. La violación de estas disposiciones da lugar a la destitución. Adicionalmente, el Decreto – Ley 128 prohibió la participación de particulares en más de dos juntas o consejos directivos de instituciones públicas.

Los miembros de las juntas o consejos directivos y los gerentes o directores durante el ejercicio de sus funciones y durante el año siguiente a su retiro no pueden prestar sus servicios profesionales en la entidad en la cual actúan o actuaron ni en las que hagan parte del sector administrativo al que aquélla pertenece, ni podrán ejercer la profesión de abogado contra las entidades del respectivo sector administrativo al que pertenece la institución pública. Tampoco podrán en el mismo término celebrar por sí o por interpuesta persona contrato alguno y gestionar ante estas instituciones negocios propios o ajenos.

En las instituciones públicas no podrán ser designadas personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con miembros de juntas o consejos directivos, gerentes o directores.

El Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto-ley 04 de 1984 tiene normas tendientes a garantizar la imparcialidad de los servidores públicos y en consecuencia, la obligación de declararse impedidos cuando esta imparcialidad pueda verse afectada.[117] El superior del funcionario público o el procurador regional pueden separar al funcionario del conocimiento de un asunto cuando consideren afectada la imparcialidad debida. El funcionario que no se declara impedido incurre en causal de mala conducta.[118]

Las causas de inhabilidad que no permiten la elección válida de un congresista[119] son: (a) la condena judicial a pena privativa de la libertad por delitos distintos de los políticos o culposos; (b) el ejercicio del empleo público, jurisdicción o

117 Las causales para apartarse del conocimiento de un asunto son haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas por el interesado, haber sido nombrado o recomendado para el cargo por el interesado, que el interesado sea la referencia personal del servidor público para acceder al cargo y las causales para la recusación de jueces que son el interés en el proceso del juez, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, haber conocido el proceso en una instancia anterior, existir pleito pendiente del juez o sus relacionados con las partes del proceso, existir enemistad, haber dado concepto sobre las materias del proceso, de conformidad con lo establecido en el numeral 88 del Artículo 1 del Decreto 2282 de 1989.

118 Numeral 9 del Artículo 76 del Código Contencioso Administrativo.

119 Artículo 280 de la Ley 5 de 1992.

autoridad política, civil, administrativa o militar durante los 12 meses anteriores a la elección; (c) la intervención en negocios ante entidades públicas o la celebración de contratos, la administración de tributos como representante legal de entidades que los administran, dentro de los 6 meses anteriores a la elección; (d) haber perdido la investidura de congresista, (e) tener vínculo dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política; (f) tener vínculo dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil con un persona inscrita por el mismo partido, movimiento o grupo para la elección de cargos o de miembros de corporaciones que deban hacerse en una misma fecha, (g) tener doble nacionalidad, a menos que sea colombiano de nacimiento, y (h) ser elegido para más de una corporación o cargo, si los períodos coinciden en el tiempo, a menos que haya sido presentada la renuncia correspondiente.

Las incompatibilidades de los congresistas aplicables para el período constitucional para el cual fueron elegidos son las siguientes[120]: (a) desempeñar cargo o empleo público o privado, (b) gestionar asuntos y celebrar contratos con las entidades públicas, (c) ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos, (d) celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste.

Por su parte, la ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1421 contiene el régimen aplicable a los concejales.

La ley 80 de 1993 estableció las causales de inhabilidad e incompatibilidad para participar en licitaciones o concursos para contratar con el Estado. No puede contratar con el Estado quien (a) este inhabilitado según la Constitución y las leyes, (b) haya participado en licitaciones o concursos o celebrado contratos estando inhabilitados, (c) ha dado lugar a la declaratoria de caducidad, (d) ha sido condenado por sentencia judicial a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas o haber sido sancionado disciplinariamente con destitución, (e) no ha suscrito sin justa causa, un contrato estatal adjudicado, (f) es servidor público, (g) quien esté dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso, (h) la sociedad distinta de la anónima abierta, en la cual el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso e (i) es socio de una sociedad de personas a la cual se le ha declarado la caducidad y las

120 Artículo 282 de la ley 5 de 1992.

sociedad de personas de las cuales éste forme parte con posterioridad a dicha declaratoria.[121]

Tampoco pueden participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales quienes (a) fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante,[122] (b) tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivos, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante, (c) sean cónyuge, compañero o compañera permanente de un servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal, (d) sean miembros de juntas o consejos directivos de esa entidad o de las entidades del sector y (e) las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas cerradas, las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo.

La Ley 190 de 1995, llamada el Estatuto Anticorrupción, estableció que los aspirantes a ser servidores públicos o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración deben presentar el formato único de hoja de vida en el cual se incluye certificación del aspirante de la inexistencia de cualquier hecho o circunstancia que implique una inhabilidad o incompatibilidad del orden constitucional o legal.[123] La responsabilidad de informar una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente es del servidor público. Por su parte, las entidades deben hacer cursos de inducción para garantizar a sus funcionarios el conocimiento de los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades que les son aplicables.

Además del régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a cualquier servidor público, los miembros de la rama judicial no pueden ser miembros activos de la fuerza pública, ser comerciantes y desempeñar el ministerio en cualquier culto religioso. Los miembros de la rama judicial tienen una restricción para la docencia consistente en un máximo de cinco horas semanales.[124]

121 Las inhabilidades de los literales (c), (d) e (i) se extienden por 5 años contados a partir de la declaratoria de caducidad, de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales (b) y (e), se extienden por cinco años a partir de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.

122 Esta incompatibilidad sólo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.

123 Artículo 1 de la Ley 190 de 1995.

124 Artículo 151 de la Ley 270 de 1996.

La ley 489 de 1998 incorporó el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, y responsabilidades previstas en el Decreto-Ley 128 de 1976 y amplió su cobertura a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. De otra parte, estableció que los delegados de organizaciones privadas en las juntas directivas de las instituciones públicas no podrán ser directivos de empresas privadas que desarrollen actividades similares a las de la empresa ante la cual actúan. También extendió las prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los servidores públicos, a los representantes legales de las entidades privadas que ejercen funciones administrativas.

El Código Disciplinario Único, expedido mediante la Ley 734 de 2002, incorporó las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses señalados en la Constitución y en la ley. Este Código hace referencia a las inhabilidades sobrevinientes y estableció otras inhabilidades como (a) haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor a cuatro años por delito doloso en los últimos diez años, (b) haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos 5 años, (c) hallarse en interdicción o inhabilitado por una sanción penal o disciplinaria, o suspendido del ejercicio de la profesión relacionada con el cargo y (d) haber sido fiscalmente responsable.

Existe un grupo de normas que busca prevenir, controlar y sancionar el enriquecimiento ilícito. El Estatuto Anticorrupción estableció como requisito para la posesión de los servidores públicos la declaración jurada de bienes y rentas. Esta información deber se actualizada anualmente y en el momento del retiro del servidor público.

El formato para esta declaración contiene la identificación de bienes, créditos y obligaciones del servidor público, nombre e identificación de su cónyuge y de sus parientes en el primer grado de consanguinidad, relación de ingresos del último año, calidad de miembro de juntas o consejos directivos, carácter de socio en corporaciones, sociedades o asociaciones, así como información de su actividad económica privada.[125] La declaración jurada de bienes y rentas debe ser un instrumento para prevenir conflicto de intereses y para instruir posibles casos de enriquecimiento ilícito.

La legislación colombiana prevé la acción de extinción de dominio para bienes que provengan directa o indirectamente de actividades que afecten el patrimonio del Estado. Esta acción es autónoma y en consecuencia, no depende de los resultados de una acción de carácter penal, disciplinario o fiscal.[126]

De otra parte, el delito de enriquecimiento ilícito está tipificado y en consecuencia, el servidor público que durante el ejercicio de su cargo o en los dos años siguientes a su retiro incremente su patrimonio de manera injustificada tendrá una

125 Este formato es diseñado por el Departamento Administrativo de la Función Pública por disposición del artículo 2 del Decreto 2232 de 1995.

126 Ley 793 de 2003.

pena privativa de la libertad de 6 a 10 años.[127]

El artículo 90 de la Constitución Política estableció la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas y la posibilidad de que el Estado inicie acción de repetición cuando la responsabilidad patrimonial surja de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes.

El Código Contencioso Administrativo establece que los funcionarios son responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones y que la entidad pública debe repetir contra los funcionarios cuando una sentencia condene a una entidad con ocasión de la acción u omisión de su funcionario.[128] Por su parte la Ley 80 de 1993 establece que las entidades estatales tienen el derecho y el deber de repetir contra los servidores públicos, contratistas o terceros responsables cuando hay lugar al pago de indemnizaciones como consecuencia de la actividad contractual.[129] Los servidores públicos están obligados a responder por sus actuaciones u omisiones antijurídicas e indemnizar los daños que causen.[130] Las entidades responden por hechos y omisiones antijurídicas que causen perjuicio a sus contratistas y deben indemnizar la disminución patrimonial que ocasionen.[131]

El Estatuto Anticorrupción obligó a las entidades públicas víctimas de delitos contra la administración pública a constituirse en parte civil. La desobediencia de esta obligación es causal de mala conducta para el funcionario correspondiente.[132] Cuando la entidad pública afectada por un delito contra el patrimonio del Estado[133] no se constituye en parte civil, los contralores están autorizados a hacerlo.[134]

El Estatuto de la Administración de Justicia contiene normas relativas a la responsabilidad del Estado, de sus agentes y a la acción de repetición contra funcionarios y empleados judiciales. El Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad. La acción de repetición procede cuando hay una conducta dolosa o gravemente culposa, lo cual se presume cuando hay (i) violación, por error inexcusable, de normas de derecho sustancial o procesal, (ii) una decisión restrictiva de la libertad física sin previa motivación o por fuera de las causales previstas en la ley y (iii) incumplimiento injustificado de los términos previstos por la ley procesal para el ejercicio de la función de administrar justicia.[135]

El proceso de responsabilidad fiscal busca establecer si hay responsabilidad de

127 Artículo 412 del Código Penal.

128 Artículos 77 y 78 del Decreto 01 de 1984.

129 Numeral 7 del Artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

130 Artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

131 Artículo 50 de la Ley 80 de 1993.

132 Artículo 36 de la Ley 190 de 1995.

133 Peculado, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales y enriquecimiento ilícito.

134 Artículo 65 de la Ley 610 de 2000.

135 Ley 270 de 1996 artículos 65 al 70.

los servidores públicos cuando en el ejercicio de su gestión fiscal han causado daño al patrimonio del Estado. Este proceso está a cargo de las contralorías y su propósito es establecer la responsabilidad y obtener una indemnización pecuniaria que compense el daño del patrimonio estatal. La acción de responsabilidad fiscal caduca en 5 años y en su ejercicio la contraloría puede ordenar medidas cautelares. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y puede haber lugar a ella independientemente de que haya lugar a responsabilidad disciplinaria, civil o criminal.[136]

La ley 678 de 2001 estableció dos formas para buscar la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, la acción de repetición y el llamamiento en garantía. En ambas figuras se requiere que una actuación con culpa grave o dolo. La acción de repetición es la consecuencia de la declaración de responsabilidad del Estado. En el llamamiento en garantía aún no hay una determinación de la responsabilidad del Estado, esta se establece durante el proceso al igual que la del servidor público.

El Código Único Disciplinario establece que el representante legal de una entidad que no instaura oportunamente una acción de repetición incurre en falta gravísima.

El Código Penal colombiano tipifica una serie de delitos que son comúnmente entendidos como actos de corrupción pública. En primer término están los delitos contra los mecanismos de participación democrática, luego los delitos contra la administración pública y luego los delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia.

Los delitos de constreñimiento y fraude al sufragante consisten en la utilización de la fuerza, en el primer caso y de maniobras en el segundo caso, para lograr de forma indebida el voto de un ciudadano en una determinada forma. La corrupción al sufragante es entregar dádivas a un ciudadano para que vote en una determinada forma y el voto fraudulento es suplantar a un ciudadano en el ejercicio del voto. Estos delitos tienen penas privativas de la libertad entre 1 y 6 años.

El delito de peculado es aquel que comete el servidor público que se apodera o utiliza bienes o fondos públicos en beneficio propio. El delito de concusión es el que comete el servidor público que induce o constriñe para dar o prometer una contraprestación por el cumplimiento de una labor propia de un servidor público. El cohecho consiste en pedir o recibir una contraprestación para hacer o dejar de hacer una labor propia del servidor público. La celebración indebida de contratos consiste en la intervención en el proceso contractual en contravía de las disposiciones legales, en provecho propio o de un tercero o, sin el lleno de los requisitos legales. El tráfico de influencias consiste en sacar provecho de un cargo para influir indebidamente en otro servidor público con el propósito de que se tome una decisión pública en su benefi-

136 Ley 610 de 1992.

cio o en beneficio de un tercero. El enriquecimiento ilícito es el incremento patrimonial injustificado de un servidor público, durante su desempeño o dentro de los dos años siguientes a su desvinculación. El prevaricato lo comete el servidor público que expide un acto administrativo contrario a la ley que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones. Estos delitos tienen unas penas entre 1 y 15 años dependiendo de su gravedad.

También son delitos contra la administración pública el abuso de autoridad, la revelación o utilización de secretos, la intervención en política por parte de servidores públicos, la usurpación de funciones y el soborno transnacional.

Los delitos contra la administración de justicia que son considerados corrupción son (a) la infidelidad a los deberes profesionales, que consiste en la utilización de medios fraudulentos para perjudicar la gestión confiada o defender intereses contrarios o incompatibles, (b) el favorecimiento, que consiste en ayudar a eludir la acción de la autoridad y (c) la receptación, delito que comete quien sin haber tomado parte en la comisión de un delito adquiera, posea, convierta o transfiera bienes con le fin de ocultar su origen ilícito.

En relación con la contratación pública, además de las normas y principios ya mencionadas creemos importante hacer unos comentarios adicionales. La Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, particularmente el Decreto 2170 de 2002 buscan que las decisiones de contratación de las entidades públicas se tomen con base en los principios de transparencia, economía y responsabilidad. Este conjunto de normas busca dar publicidad al proceso contractual desde la elaboración de los prepliegos y permitir la participación de veedurías establecer la libre competencia.

El Estatuto Anticorrupción buscó dar publicidad a la contratación pública. Creó el Diario Único de Contratación (el "DUC"), apéndice del Diario Oficial, el cual contiene información sobre los contratos que celebren las entidades públicas del orden nacional. En el DUC se publican los contratantes, el objeto, el valor y los valores unitarios si hubiesen, el plazo y los adicionales o modificaciones de cada uno de los contratos, y se edita de tal manera que permite establecer parámetros de comparación de acuerdo con los costos, con el plazo, con la clase, de forma que se identifiquen las diferencias apreciables con que contrata la administración pública evaluando su eficiencia.

Este Estatuto también obliga a las entidades públicas a enviar mensualmente a la imprenta nacional una relación de los contratos celebrados que superen el 50% de su menor cuantía y a publicar en sitio visible una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.

El SICE busca publicar con el ánimo de vigilar todas las actividades de la con-

tratación pública. El portal contratos.gov.co es una herramienta similar que busca publicidad de esta misma actividad.

El Código Único Disciplinario, expedido mediante la Ley 734 de 2002, es aplicable a los servidores públicos, los indígenas que administran recursos públicos[137] y a los particulares que (i) cumplen funciones de interventoría en los contratos estatales, (ii) ejercen funciones públicas, y (iii) prestan servicios públicos.[138]

Las conductas sancionables disciplinariamente son aquellas que traen consigo el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, de prohibición al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. Los efectos de una falta disciplinaria pueden producirse cuando el sujeto disciplinable ya no es servidor público, lo cual no exime de responsabilidad.[139]

El Código Único Disciplinario establece los deberes y prohibiciones de los servidores públicos. La lista contenida agrupa los mencionados en otras normas.

Las faltas disciplinarias son gravísimas, graves y leves. Las faltas gravísimas están expresamente enumeradas en la ley en una lista de más de sesenta conductas.[140] Las faltas disciplinarias son graves o leves dependiendo del grado de culpabilidad, la naturaleza del servicio y su grado de perturbación del servicio, la posición del servidor público, la trascendencia social de su falla o el perjuicio causado, entre otros.

Las sanciones establecidas en el Código Disciplinario Único son destitución e inhabilidad genérica, suspensión, multa y amonestación. La sanción se establece teniendo en cuenta la historia disciplinaria del disciplinado y la pertenencia a un cargo directivo o ejecutivo del disciplinado y el daño infringido con la infracción, entre otras circunstancias.

El marco regulatorio de la responsabilidad y transparencia fiscal está conformado por las leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999, 617 de 2000, 795 de 2003 y 819 de 2003. El propósito de este grupo de normas es profundizar el proceso de descentralización a través del fortalecimiento de las entidades territoriales con el mejoramiento de sus ingresos, su ahorro y su capacidad de pago. Este fortalecimiento debe hacer que la autonomía territorial sea una realidad y hacer transparente el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

La ley 716 de 2001 obligó a las entidades públicas a depurar su información contable para que sus estados financieros revelen consistente y razonablemente su realidad económica, financiera y patrimonial. La Contraloría General de la República emitió en 2004 y 2005 dictamen favorable al Balance General de la Nación a 31 de diciembre de 2003 y 2004, respectivamente. Estos dos dictámenes favorables

137 Artículo 25 del Código Único Disciplinario.

138 Artículo 53 del Código Único Disciplinario.

139 Artículo 26 del Código Único Disciplinario.

140 Artículo 48 del Código Disciplinario Único.

se emiten luego de 7 años en los cuales la Contraloría General de la República se negó a dar su opinión favorable y muestra el progreso de la depuración contable.

El Estatuto Anticorrupción, así como las normas relativas al empleo público han creado un sistema de información de personal que busca organizar la información del servidor público y ofrecerla al ciudadano para el ejercicio del control social.

La ley 909 de 2004 regula el empleo público en Colombia. Esta norma se refiere a la carrera administrativa, a los cargos de libre nombramiento y a los cargos llamados de gerencia pública. Esta ley conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil, congeló la nómina y estableció que no podrá haber nombramientos provisionales, salvo en los casos aprobados por al Comisión el Servicio Civil, entidad independiente del gobierno nacional.

En materia de campañas políticas es importante anotar que Colombia cuenta con un marco regulatorio en el cual la financiación de las campañas se hace mayoritariamente con fondos públicos, lo cual fue establecido con el propósito de contribuir con la transparencia, fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. Además de existir la obligación de entregar a las autoridades electorales información sobre la financiación de las campañas políticas, gastos e ingresos. De otro lado, las normas colombianas dan libertad a los partidos y movimientos políticos para establecer sus propias normas para controlar la corrupción, hacer públicas sus decisiones, sus ingresos, gastos y su contratación, así como las decisiones de sus tribunales de ética en relación con el comportamiento de sus miembros.

En materia de control social y ciudadano la legislación colombiana es bastante rica. El artículo 66 de la Ley 80 de 1993 estableció que todos los contratos públicos están sujetos a la vigilancia y control ciudadano y obligó a las autoridades a colaborar a las personas y asociaciones que adelanten campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual. El Decreto 2170 de 2002 dedicó un capítulo a la participación ciudadana en la contratación estatal, permitiendo su participación desde la etapa precontractual.

El Decreto Ley 1421 de 1993 obligó al Distrito Capital y al Concejo de Bogotá a promover la participación comunitaria y la creación de organizaciones para la participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local.

La ciudadanía está facultada para participar en el estudio de acuerdos municipales y en el plan de desarrollo municipal, y los alcaldes, concejales, ediles, personeros y contralores están facultados para establecer programas para la formación ciudadana y la promoción de la participación comunitaria. De otra parte, los organismos de control fiscal deben vincular a la comunidad en el control fiscal a los planes, programas y actividades de las entidades fiscalizadas.[141]

141 Ley 136 de 1994.

El control social está también reglamentado para la vigilancia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.[142]

El Estatuto Anticorrupción obligó a las entidades públicas a tener un manual de indicadores de eficiencia, a organizar un sistema para la atención de quejas y reclamos y a tener una línea telefónica permanente y gratuita a disposición de la ciudadanía. Además, estableció la obligación para las entidades públicas de informar sus planes, programas y los recursos presupuestales para efectos de que estos puedan ser evaluados

La obligación de la administración pública de apoyar el ejercicio del control social y ciudadano está presente de nuevo en la ley 489 de 1998, la cual establece la obligación de las entidades y organismos de la administración de (a) llevar un registro sistemático de las observaciones de las veedurías y evaluar los correctivos que surjan de sus observaciones, (b) facilitar la información que soliciten las veedurías, y (c) participar en el Plan Nacional de Formación de Veedores.

La ley 850 de 2003 creo un marco legal para el ejercicio de la veeduría en Colombia, así como un procedimiento para la constitución e inscripción de grupos de veeduría y sus principios rectores, entre los cuales están la democratización, autonomía, transparencia, igualdad, eficacia, objetividad y legalidad. Esta ley también incluyó una serie de requisitos, impedimentos y prohibiciones para ser veedor.

142 Artículo 62 de la Ley 142 de 1994.

9. Acciones de Colombia contra la corrupción

En la última década el Estado colombiano ha emprendido diversas acciones legales y políticas para prevenir, controlar, investigar y sancionar la corrupción.

9.1. Planes de desarrollo y acciones de gobierno

La decisión de revisar en esta sección las acciones y los planes de desarrollo de los tres últimos gobiernos, no pretende desconocer otros esfuerzos. El único propósito es revisar las actuaciones adelantadas en el marco del Estado Social de Derecho y de la institucionalidad consagrada en la Constitución de 1991.

Los tres últimos gobiernos han dado gran importancia a la modernización del Estado, entendida como reformas administrativas orientadas a racionalizar la burocracia estatal, expedir normas para abolir o evitar trámites e introducir prácticas gerenciales en la administración publica.

(a) Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998).

El Plan de Desarrollo 1994-1998, El Salto Social ("Plan de Desarrollo Samper") dio particular importancia a mejorar la acción del Estado a través de una gestión pública eficaz y eficiente y a establecer relaciones más próximas y transparentes entre el Estado y la sociedad civil.[143] Para el efecto fueron creados espacios institucionales orientados a mejorar la gestión pública y cumplir los preceptos constitucionales y legales para combatir la corrupción.

El CONPES 2790 de 1995 "Gestión Pública Orientada a Resultados" propuso una visión de largo plazo de las políticas de Estado, delimitar el ámbito de acción de las instituciones, establecer objetivos comunes dentro de una estrategia nacional, articular los procesos de planeación y presupuestación, promover una cultura de evaluación, garantizar la autonomía de las instituciones y el manejo adecuado de tecnologías de gestión.

El gobierno del Presidente Samper creó SINERGIA[144] para evaluar las acciones derivadas del Plan de Desarrollo El

143 Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1994-1998.

144 Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, unidad técnica del Departamento Nacional de Planeación.

Salto Social.[145] Esta estrategia busca (i) flexibilizar los esquemas de organización y gestión pública, (ii) elevar los niveles de desempeño en la prestación de servicios públicos, (iii) mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión de la administración pública y el uso de los recursos en la prestación de los servicios, (iv) facilitar los trámites en línea, (v) ofrecer un sitio web para luchar contra la corrupción, (vi) recuperar credibilidad de la comunidad en el Estado, las instituciones públicas y los funcionarios públicos a través del Plan Transparencia "Para volver a creer" y (vii) evaluar la carrera administrativa y sus reformas, así como el plan nacional de formación y capacitación del servicio público.

El Plan Transparencia creó el Consejo Nacional Transparente para fortalecer la participación de la sociedad civil, los gremios y el gobierno, en la lucha contra la corrupción administrativa. Este plan propuso fortalecer los procesos de investigación y sanción de casos de corrupción en el corto plazo, mejorar los mecanismos jurídicos para el control de la corrupción en el mediano plazo, y desarrollar procesos pedagógicos en principios, deberes y derechos en el lago plazo.

El Programa Trato Hecho propuso mejorar la calidad y la cobertura en los servicios ofrecidos por las entidades públicas, mediante la definición de compromisos verificables por los usuarios, facilitando la evaluación a la gestión institucional y la vigilancia a la calidad del servicio. Dentro de los compromisos estaba la implementación de procesos para luchar contra la corrupción, optimizar los servicios ofrecidos por las oficinas de quejas y reclamos, y armonizar los indicadores de gestión en favor de la transparencia administrativa.

El CONPES 2790 de 1995 contiene un aparte llamado "Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: Del Derecho a la Participación Efectiva" para desarrollar una democracia participativa moderna y descentralizada para mejorar el control social y la gobernabilidad democrática, en el marco de la participación ciudadana.

El gobierno del Presidente Samper también lideró una de las primeras estrategias antitrámites y expidió para el efecto el Decreto 2150 de 1995.

(b) Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

El Plan de Desarrollo 1998-2002 Cambio para Construir la Paz[146] parte de la afirmación de que la corrupción no es un problema de personas sino de sistemas y mecanismos. La corrupción pública se explica como un crimen de cálculo cometido por quien actúa en representación del interés público.

El Plan de Desarrollo 1998-2002 considera que los siguientes factores limitan la modernización del Estado y debilitan la capacidad de acción contra la corrupción: (i) cultura democrática poco arraigada, (ii) formalismo normativo, (iii) ausencia de responsabilidad en el ejercicio de

145 CONPES 2790 de 1995.

146 Ley 508 de 1999, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1998-2002.

la gestión pública, (iv) baja calidad de la información en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas, y (v) ausencia de separación entre las ramas del poder publico.

La ineficiencia o baja calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, el amplio margen de discrecionalidad de los funcionarios públicos y la impunidad jurídica y social, inciden en el ambiente de corrupción. La baja eficiencia de la administración de justicia trae como consecuencia aceptación y validación de los comportamientos corruptos.

El gobierno del Presidente Pastrana planteó acciones para atacar la corrupción mediante estrategias pedagógicas de prevención y control. Los objetivos de estas acciones eran (i) renovar las entidades del sector público, (ii) fortalecer los sistemas de información y de rendición de cuentas, (iii) modificar las condiciones para la toma de decisiones, (iv) reducir trámites, (v) disuadir a los servidores públicos de cometer actos de corrupción, (vi) reducir el margen de discrecionalidad de directivos y funcionarios y (vii) profesionalizar la administración.

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción "De Frente al País" tuvo como misión diseñar estrategias de gobierno para enfrentar la corrupción en el Estado, coordinar y evaluar su implementación, y articular su trabajo con los organismos de control y la sociedad civil. Se definieron dos ejes de acción: (i) la prevención y control y (ii) la investigación y sanción.

En materia de prevención y control de la corrupción fueron definidas tres líneas de acción: (i) desarrollo de herramientas para la rendición de cuentas, el mejoramiento de la gestión, la simplificación de trámites, y el establecimiento de estándares de calidad y pertinencia de la información pública, (ii) fortalecimiento de valores éticos en la administración pública mediante la capacitación y la divulgación de información, y (iii) fortalecimiento de la participación ciudadana para el ejercicio del control social del Estado.

En relación con la investigación y sanción de actos de corrupción fueron definidas tres líneas de acción: (i) la promoción de la cooperación interinstitucional a través de la creación de la subcomisión institucional de la Comisión Nacional de Moralización y el sistema de recepción de información sobre corrupción, (ii) el desarrollo de acciones especiales sobre servidores públicos, y (iii) el fortalecimiento de la transparencia en la contratación pública.

En este período fueron creadas la red de veedores Colombiemos y la Alianza Nacional de Lucha contra la Corrupción, y fueron diseñadas metodologías de control social a la gestión de recursos del Estado. Se diseñaron instrumentos como las normas técnicas de eficiencia y transparencia para la contratación administrativa, la selección de personal, la evaluación y control de la gestión pública, contabilidad y formación y capacitación de talento humano.

En este periodo se inició la firma de pactos por la transparencia para buscar

la participación de la sociedad civil en el seguimiento a la gestión pública local.

(c) Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006).

El Plan de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario[147] identificó la corrupción, la politiquería y el clientelismo como factores que lesionan la legitimidad de las instituciones del Estado. El gobierno nacional busca generar confianza en las instituciones y entidades, mediante la renovación de la administración pública, la revisión de las relaciones interregionales, y una mejor articulación entre la descentralización y el ordenamiento territorial.

La construcción del Estado Comunitario requiere participación de la ciudadanía en la gestión pública, fortalecer el control social y ciudadano, promover la rendición de cuentas y facilitar el acceso a la información pública. En relación con la sanción de actos de corrupción, el Plan de Desarrollo 2002-2006 propuso fortalecer mecanismos jurídicos como la acción de repetición y la aplicación del estatuto anticorrupción.

La renovación de la administración pública ha buscado reformar (i) el sistema de contratación pública, (ii) los organismos de regulación y control, (iii) el sistema presupuestal, (iv) los sistemas internos de información del Estado, (v) la simplificación de trámites, (vi) el mejoramiento del sistema de control interno, (vii) la racionalización normativa y del empleo público y (viii) la utilización de procesos de selección por méritos para la provisión de cargos públicos.[148]

En desarrollo de los objetivos señalados fue expedida la Ley 909 de 2004 con el propósito de (a) profesionalizar los recursos humanos al servicio de la administración pública, (b) flexibilizar la organización y gestión de la función pública, sin detrimento de la estabilidad laboral y (c) comprometer a los funcionarios con los resultados de su gestión, a través de la evaluación de desempeño y acuerdos de gestión.

La Ley de Empleo Público[149] establece sistemas especiales para aquellas instituciones que con ocasión de su función requieren condiciones particulares para el desarrollo de su carrera administrativa.[150]

La Ley 909 congeló la nómina estatal, prohibió los nombramientos provisionales, salvo en casos aprobados por la Co-

147 Ley 812 de 2002, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 2002-2006.

148 El Programa de Renovación de la Administración Pública trabajó en el rediseño de 152 entidades del nivel nacional. A 31 de marzo de 2005, de las 302 entidades de nivel nacional existentes a 7 de agosto de 2002, se suprimieron 32 entidades, 4 fueron fusionadas, 1 fue descentralizada y 9 fueron creadas; en consecuencia, a la fecha citada había 272 entidades de nivel nacional. Adicionalmente, la racionalización de personal ha permitido ahorros netos cercanos a los 350 mil millones de pesos.

149 Es aplicable a los servidores públicos que son quienes prestan sus servicios en la rama ejecutiva y sus entidades descentralizadas, en las corporaciones autónomas regionales, en las personerías, en la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las Comisión Nacional de Televisión, en la Auditoria General de la República, Contaduría General de la Nación, a los empleados de carrera administrativa vinculados a las entidades de nivel territorial, departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entidades descentralizadas.

150 Estas instituciones son el DAS, el INPEC, la DIAN, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, las Superintendencias, DAPR y la Aeronáutica Civil.

misión del Servicio Civil[151] y aseguró el ingreso de los servidores públicos por concurso y una evaluación anual para continuar en el cargo.

El gobierno del Presidente Uribe ha promovido los procesos de selección por méritos de servidores públicos, particularmente en la selección de jefes de control interno, directores o gerentes regionales de establecimientos públicos del orden nacional, lo cual ha permitido la provisión de 3000 cargos por méritos.

El Presidente y sus ministros y un número importante de instituciones públicas han celebrado anualmente audiencias de rendición de cuentas. El Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial han trabajado en el diseño de un documento CONPES para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno nacional a la ciudadanía.

El Decreto 2170 de 2002 reglamentó la Ley 80 de 1993 con el propósito de dar publicidad al proceso contractual con la publicación de prepliegos, audiencias públicas para adjudicación de contratos y veedurías ciudadanas para verificar ejecución de contratos. Cerca de 710.000 personas han visitado contratos.gov.co, portal único de contratación del Estado en el cual se puede consultar la contratación pública de más de la mitad de las entidades públicas nacionales y de un número importante de entidades territoriales.

El Decreto 3816 de 2003 creó COINFO[152] para formular políticas públicas para la compra, operación, y manejo de los sistemas de información del Estado. COINFO debe aprobar la compra de sistemas de información para las entidades estatales, lo cual debe garantizar la compatibilidad de los mismos.

En desarrollo de una iniciativa parlamentaria se promulgó la Ley 962 de 2005 que busca facilitar las relaciones de los particulares con la administración pública al racionalizar, estandarizar y automatizar los trámites y procedimientos que los ciudadanos deben adelantar ante la administración.

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (como se definió anteriormente el "Programa Presidencial") ha concentrado sus tareas en cinco áreas: (i) la recepción de información sobre hechos de corrupción para ser estudiada y presentada con soportes fácticos y jurídicos a los organismos de control y a la rama judicial, concentrándose especialmente en los recursos de la salud, (ii) la promoción del control social y ciudadano a través de los Pactos por la Transparencia[153] , (iii) el fortalecimiento del control interno[154] , (iv) la promoción de la cul-

151 La Comisión Nacional del Servicio Civil, prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, fue regulada por la Ley de Empleo Público. Esta comisión está integrada por tres miembros, elegidos por medio de un concurso público abierto que de forma alterna deben hacer la Universidad Nacional y la ESAP.

152 La Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información.

153 Acuerdos suscritos por los gobernadores de los 32 departamentos del país, los alcaldes de las ciudades capitales de departamentos, los alcaldes de las localidades del Distrito Capital, alcaldes de cerca de 40 municipios adicionales, los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, de la Corporación del Río Grande de la Magdalena y del Director de la Licorera de Caldas.

154 El Decreto 1599 de 2005 adoptó el "Nuevo modelo estándar de control interno para las entidades del Estado colombiano". En el nivel territorial, bajo la coordina-

tura de la legalidad[155], y (v) la formulación de una política pública de Estado para luchar contra la corrupción.

El Programa Presidencial implementó una estrategia de seguimiento a los recursos de la salud, a través del fortalecimiento del control social y ciudadano, y el acompañamiento a denuncias que han conducido a procesos disciplinarios y penales.

El Programa Presidencial realizó capacitaciones a autoridades locales, organismos de control y a la ciudadanía en todos los departamentos del país sobre el flujo de recursos del sistema de salud, su funcionamiento y las posibilidades de control social. Por otra parte, hace seguimiento a investigaciones ante la Procuraduría General de la Nación y procesos ante la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación. En algunos cosos el Programa Presidencial acompañó el proceso de recolección probatoria y asesoró técnicamente a los organismos de policía judicial.

Los pactos por la transparencia promueven la rendición de cuentas, la utilización de sistemas de información, la planeación y el presupuesto participativo, el fortalecimiento del control interno y el seguimiento a la gestión pública por parte de las veedurías y de la ciudadanía en general. Los comités de seguimiento a los pactos por la transparencia han recibido capacitación en mecanismos de control ciudadano, sistema general de participaciones, salud, educación, vivienda, medio ambiente, servicios públicos y regalías. Estos comités también han participado en el ejercicio de formulación de política pública que permite la presentación del presente documento. Los miembros de los comités de seguimiento no reciben remuneración alguna.

Por iniciativa del señor Procurador General de la Nación fueron instaladas las Comisiones Regionales de Moralización con las cuales se pretende articular el trabajo de los organismos de control y la rama judicial en los departamentos.[156]

Se estableció el Memorando de Entendimiento[157] para el Fortalecimiento de las Mediciones de Corrupción y Transparencia en Colombia a partir del cual el DANE aplicó la Encuesta de Desempeño Institucional en el 2003 y en el 2004. La encuesta busca ofrecer a los gerentes públicos elementos para identificar los riesgos de corrupción y desencadenar acciones de mejoramiento que pueden ser monitoreadas con los resultados de la encuesta anual.

ción del Departamento Administrativo de la Función Pública y con la colaboración de la USAID, han sido capacitados y entrenados funcionarios de 21 entidades para la implementación del modelo de Control Interno. Adicionalmente, han sido suscritos convenios para la implementación de este modelo en 10 entidades del nivel nacional y la meta es que en el 2006 todas las entidades del nivel nacional reciban esta capacitación.

155 Se adelanta el programa de cultura de la legalidad en instituciones educativas, Adiós a las Trampas, Plan V y una campaña en medios de comunicación que busca una reflexión cotidiana de la importancia de las reglas del juego.

156 A diferencia del CIVIGEP, en las Comisiones Regionales de Moralización participan la Dirección Seccional de Fiscalías y el Consejo Superior de la Judicatura y los organismos de policía judicial del respectivo departamento.

157 Participaron del Memorando de Entendimiento el Departamento Nacional de Planeación, el Programa Presidencial, el Departamento Nacional de Estadística y la Corporación Transparencia por Colombia.

9.2. Acciones de los Organismos de Control

Las acciones de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Contaduría General de la Nación están orientadas a prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Por la naturaleza del presente documento, a continuación presentamos sólo algunas de estas acciones de la totalidad de los esfuerzos adelantados por estas entidades. La información que presentamos a continuación ha sido tomada de informes disponibles al público en general.

(a) Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación vigila el correcto desarrollo de la función pública, salvaguarda los intereses de los ciudadanos y garantiza la protección de los derechos humanos. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado también por la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales. Es un órgano autónomo y cuenta con procuradores delegados y agentes del Ministerio Público encargados de controlar la conducta de los servidores públicos. Esta entidad tiene poder preferente disciplinario frente a otras entidades estatales.

La función preventiva consiste en vigilar las acciones de los funcionarios públicos para advertir hechos contrarios a las normas vigentes. El boletín "Procurando" informa mensualmente sobre las principales acciones y estrategias de la entidad para disuadir actos de corrupción. También se han adelantado esfuerzos para aplicar herramientas tecnológicas que faciliten la difusión de información sobre investigaciones y fallos.

La implementación de cátedras, seminarios y talleres permiten a sus funcionarios estar actualizados en el uso y aplicación de herramientas jurídicas y procesales.

En participación ciudadana y control social, la Procuraduría General de la Nación adelanta actividades de capacitación a la ciudadanía, en el marco del Plan Nacional de Capacitación a Veedores.[158]

En el cumplimiento de la función de intervención[159] se han adelantado acciones de seguimiento e intervención por parte de las Procuradurías Regionales y Provinciales, para verificar los criterios de publicidad e información en procesos contractuales de los entes territoriales, principalmente.

La función disciplinaria consiste en adelantar las investigaciones disciplinarias contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado. En este

158 Participan en este plan la Presidencia de la República, los ministerios del Interior y de Protección Social, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Veeduría Distrital y la Contaduría General de la Nación.

159 La función de intervención de la Procuraduría General de la Nación la faculta para intervenir ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional, ente el Consejo Superior de la Judicatura y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral y ante las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención es imperativa y cobra relevancia cuando se ejerce en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.

control, se han conformado comisiones especiales dirigidas a asumir grandes casos de corrupción, en el marco de convenios interinstitucionales.[160]

Esta entidad ha adelantado vigilancia a la administración pública mediante la conformación del CIVIGEP.[161] La Procuraduría General de la Nación también ha establecido acciones como el Convenio de Cooperación Internacional para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno, en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia,[162] para prevenir, controlar, investigar y sancionar prácticas corruptas.[163]

Se resalta la creación del Sistema Único de Registro de Sanciones que controla el ingreso y permanencia en el servicio público de personas con inhabilidades. También se encuentra el Proyecto Sistema de Información para el Registro de Inhabilidades (SIRI).

La Procuraduría General de la Nación ha colaborado en la constitución y fortalecimiento de programas como la Red de Controladores del Sistema de Seguridad Social en Salud y de la Comisión de Intervención Inmediata o las Patrullas Voladoras, las cuales se han desarrollado con el Programa de Lucha contra la Corrupción, el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud.

Entre octubre del 2004 y abril del 2005 se firmó el Pacto "*Etica pública y privada en contratación estatal, compromiso de todos"*, en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Medellín y Cali. En esta iniciativa, promovida por la Procuraduría General de la Nación, participaron la Contraloría General de la República, Confecámaras y el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Los compromisos conjuntos adquiridos por las instituciones firmantes son: (i) divulgar el Pacto en los sectores público y privado, (ii) replicar el Pacto en todas las regiones del país, (iii) promover un sistema general de evaluación de los niveles de corrupción en el sector público y privado, y (iv) evaluar los resultados del Pacto. Se espera que esta herramienta permita recuperar la confianza en la contratación estatal, al rescatar el principio ético de lo público.

La Procuraduría General de la Nación, mediante la Resolución 192 de 2004, creó la Comisión Nacional de Defensa del Patrimonio Público y la Moralidad Administrativa, para coordinar, dirigir e implementar acciones constitucionales y legales destinadas a garantizar el patrimonio público y la moralidad administrativa. Estas acciones pueden ser presentadas por los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado y por los Procuradores Judiciales para asuntos Administrativos. Una de las labores más importantes de esta Comisión es presentar Acciones Populares orientadas a la defensa de los derechos colectivos.

160 Procuraduría General de la Nación, *Informe al Congreso de la República,* pág. 6.

161 Comité Interinstitucional para la vigilancia de la Gestión Pública

162 Este programa es financiado por USAID

163 Procuraduría General de la Nación, *Informe al Congreso de la República,* pág. 15.

La Procuraduría General de la Nación lideró en el Congreso de la República el debate del proyecto de ley que dio origen al Código Disciplinario Único contenido en la Ley 74 de 2002 el cual mencionamos en el capítulo anterior.

(b) Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República[164] vigila la gestión fiscal y para tal propósito, adelanta evaluaciones para determinar si los manejos fiscales se hacen dentro del marco legal y sujetos a principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República examina la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determina en qué medida se cumplen los objetivos, planes, programas y proyectos.

Esta entidad busca el resarcimiento del patrimonio público mediante la jurisdicción coactiva con la cual busca recuperar los recursos y bienes públicos afectados por la mala administración o que han sido apropiados por los funcionarios públicos.

La Contraloría General de la República promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos con estrategias aplicadas en áreas de alto riesgo previamente identificadas.

Mediante el control macro se evalúa el comportamiento de las finanzas estatales y el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos señalados por el gobierno. Para tal propósito se consolidan y procesan estadísticas para determinar la coherencia de la política fiscal con las demás políticas macroeconómicas. En este control se determina el impacto de las políticas económicas sobre la distribución del ingreso, el crecimiento económico y la posición fiscal del sector público.

La Contraloría General de la República cuenta con siete contralorías delegadas para dar cumplimiento al control macro.[165] Estas contralorías delegadas realizan estudios macroeconómicos y sectoriales e informes para formular políticas públicas, así como artículos, documentos y boletines especializados.

Entre los principales resultados de este control se encuentran informes y documentos como: (i) el informe anual sobre las finanzas del Estado, (ii) la situación de la deuda pública, (iii) la cuenta general del presupuesto y el tesoro, (iv) la auditoría al balance general de la Nación, (v) el informe financiero mensual, (vi) la revista Economía Colombiana, (vii) estudios sobre sujetos de control, (viii) análisis a proyectos de ley y actos legislativos, y (ix) publicaciones de estudios e informes especiales.[166]

164 Es la máxima instancia de control fiscal del Estado. A partir de la Constitución Política de 1991, se le encargó la tarea de vigilar el buen uso de los recursos públicos. También se estableció que el control fiscal fuera posterior y selectivo, en lugar de previo. La Contraloría General de la República es un órgano autónomo e independiente.

165 Estas contralorías delegadas son: (i) agricultura, (ii) gestión pública e instituciones financieras, (iii) medio ambiente, (iv) sector social (salud, educación y seguridad social), (v) defensa, justicia y seguridad, (vi) infraestructura física, telecomunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional, (vii) minas y energía y (viii) participación ciudadana.

166 Algunos informes, pronunciamientos y boletines que han resultado del control macro son: (i) anomalías de la estructura tributaria, (ii) fallas en el Balance General de la Nación, (iii) defectos en la estructura tarifaria de los

La Contraloría General de la República también desarrolla foros y seminarios para discutir temas económicos y fiscales con otras entidades y analistas externos.

El segundo tipo de control es el micro, el cual consiste en auditorías para vigilar permanentemente las entidades del Estado. Las acciones de este control se concretan anualmente en la formulación y ejecución de un Plan General de Auditoría, que contiene la programación de las entidades y los puntos que se auditarán durante el año. El resultado de este control se registra en un informe de auditoría comunicado a la entidad auditada, para la posterior elaboración de un Plan de Mejoramiento que corrija las observaciones formuladas.[167]

En el control micro se resalta el desarrollo de una herramienta metodológica denominada "Audite 2.2". Esta herramienta permite determinar el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos, la eficacia y la correspondencia entre estrategias, operaciones y propósitos de los sujetos de control.

El tercer control consiste en determinar responsabilidades fiscales, con el propósito de recuperar los dineros sustraídos de la administración pública y reparar los daños causados al patrimonio público. El proceso de responsabilidad fiscal es la herramienta mediante la cual se busca recuperar los dineros públicos malversados o extraviados. La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva publica trimestralmente el Boletín de Responsables Fiscales, en el cual se presentan los nombres de las personas halladas fiscalmente responsables por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales.

La Contraloría General de la República señala que la publicación periódica del Boletín de Responsables ha: (i) evidenciado la conveniencia de pagar las obligaciones con el Estado por este concepto, (ii) notificado a los directores de las entidades públicas sobre la prohibición de contratar o incorporar en la planta de personal a quienes aparecen en el Boletín y (iii) alertado a los ciudadanos sobre el riesgo de incurrir en prácticas que causen un detrimento al patrimonio del Estado.

En los controles adelantados por la entidad, se resalta el desarrollo del control fiscal participativo por medio de cinco estrategias: (i) difusión de información mediante el portal institucional, el periódico "Agenda ciudadana", publicaciones e instructivos, (ii) formación, capacitación y sensibilización constante a la ciudadanía con la difusión de módulos de libre consulta y espacios de deliberación pú-

servicios públicos domiciliarios, (iv) inadecuado uso de las transferencias eléctricas en las Corporaciones Autónomas Regionales, (v) fallas en las transferencias para educación y salud, (vi) fallas en la estructura pensional, (vii) problemas en loterías y licoreras, (viii) futuro de la producción de hidrocarburos, (ix) sostenibilidad de la deuda pública, (x) fallas de la institucionalidad agropecuaria, (xi) valoración de costos ambientales por explotación petrolera, (xii) evaluación del Plan Colombia, (xiii) costos de salvamento de la banca pública, (xiv) pasivos contingentes en las concesiones viales, y (xv) situación financiera de las electrificadoras del interior país.

167 Los hallazgos fiscales, disciplinarios o penales que resulten de estas auditorías se trasladan a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, respectivamente.

blica, (iii) organización de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia ciudadana, (iv) desarrollo de veedurías articuladas con organizaciones de la sociedad civil y (v) desarrollo de distintas herramientas para la recepción de denuncias.

La Contraloría General de la República ha adelantado acciones orientadas a prevenir, detectar, sancionar la corrupción, divulgar sus hallazgos, y cooperar y promover el control social.

Con respecto a la prevención se encuentran cuatro herramientas: (i) el control de advertencia,[168] (ii) el sistema de Información de la Contratación Estatal – SICE,[169] (iii) el sistema de Evaluación del Riesgo Institucional - SIRI[170] y (iv) los estudios macro para detectar fallas e inconsistencias en políticas, planes y proyectos públicos.

El control de advertencia ha evitado actos de corrupción en aspectos como: (i) términos de referencia de la tercera generación de concesiones viales, (ii) asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías, en condiciones inequitativas desde el punto de vista regional, (iii) asignación de recursos de cofinanciación del DRI, Findeter, Inurbe y Coldeportes, por un monto superior a los $400.000 millones, (iv) adquisición de equipo militar, (v) uso del Fondo Interministerial para financiar gastos del Congreso de la República en condiciones de alto riesgo, (vi) irregularidades en los estados contables de Telecom, (vii) problemas serios en los contratos de concesión de Ferrovías, (viii) potenciales problemas en la licitación para la concesión del Túnel de La Línea, (ix) problemas en el contrato de *joint venture* de Telecartagena con riesgos por más de US$ 20 millones, y (x) serios problemas en la liquidación de las electrificadoras de la costa Atlántica.

Para aumentar la divulgación de los estudios y hallazgos de corrupción la Contraloría ha establecido las siguientes herramientas: (i) la revista Economía Colombiana, (ii) informes financieros mensuales con un formato que permite comentar y analizar diferentes asuntos de control fiscal, (iii) boletines de prensa periódicos en los cuales se presentan casos de gestión de entidades públicas en los que hay un manejo inadecuado de recursos y (iv) libros sobre temas de corrupción.[171]

En el marco del plan estratégico "Transparencia contra la Corrupción", la Contraloría General de la República estableció como objetivo primordial aumentar la eficiencia, calidad y cobertura del control fiscal. Para cumplir este propósito, se han unificado procesos, procedi-

168 Esta acción consiste en prevenir a la entidad sujeto de control sobre el riesgo de detrimento del patrimonio público por una decisión que se va a tomar o que se tomó.

169 Este sistema permite cruzar las demandas de bienes y servicios del Estado con las ofertas de los potenciales proveedores.

170 Esta herramienta corresponde al control micro o de auditoría. Consiste en una metodología para determinar los ciclos operacionales o áreas de la administración de cada entidad que muestran el mayor nivel de riesgo a prácticas irregulares o corruptas. De esta manera, las comisiones de auditorías pueden llevar una vigilancia más rigurosa.

171 Los libros llamados "Crónicas de la Corrupción" versan sobre los casos de corrupción más conocidos en los últimos años en el país, entre sus títulos están *Cartagena en la Olla Podrida*, *el Señor de las Dragas*, *Conspiración en los Puertos*, *La Caja de los Amigos* y *La Ruina de la Banca Pública*.

mientos e interpretaciones hechas por los operadores jurídicos que tienen a cargo esta tarea. Esto dio como resultado la elaboración de la "Caja de herramientas en responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva", producto orientado a los operadores jurídicos, funcionarios de los demás órganos de control, y la ciudadanía en general, con el propósito de difundir y facilitar el control fiscal, así como unificar sus elementos de análisis.

La Contraloría General de la República suscribió un convenio de cooperación con el Reino de los Países Bajos para fortalecer el control social en la vigilancia de la gestión fiscal. Los principales resultados de este convenio son: (i) tres estudios sobre la lucha contra la corrupción, la promoción de capital social y del control social a la gestión pública; (ii) el diseño y ejecución de agendas ciudadanas para fortalecer el control fiscal participativo, (iii) el fortalecimiento de las auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil y (iv) el diseño e implementación del programa de información y divulgación para la promoción del control ciudadano.

(c) Convenio entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República.

El 10 de febrero de 2003 se firmó un convenio entre los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación para luchar contra la corrupción.[172]

Este Convenio comenzó a operar a través del Comité Ejecutivo de Coordinación y Seguimiento, conformado por el Vicefiscal, el Viceprocurador y el Vicecontralor. Se realizan dos reuniones mensuales entre los miembros del Comité, para revisar los reportes de los grupos especiales de investigación y definir las directrices de las futuras investigaciones. Este comité ha (i) establecido planes y programas, (ii) facilitado el cruce de información, (iii) definido temas de investigación, (iv) evaluado los resultados de las investigaciones, (v) coordinado los grupos especiales de investigación y (vi) articulado denuncias ciudadanas.

En las acciones más importantes del convenio se encuentran: (i) el mejoramiento de los canales de comunicación, la prevención, el manejo de quejas y denuncias, (ii) el desarrollo de investigaciones en temas como regalías, transferencias y concesiones, y (iii) el control social de la gestión a los recursos de regalías, en los departamentos de la Guajira y el Cesar.

Se resaltan acciones orientadas a facilitar el cruce de información y el traslado de pruebas: (i) se facilitó el intercambio de documentación y acciones conjuntas en las actuaciones de los grupos especiales de investigación en los temas de regalías, transferencias y subsidios a la vivienda de interés social; (ii) se fortalecieron los mecanismos de traslados interinstitucionales, y (iii) se facilitó la ubicación interinstitucional de expedientes de investigaciones y los trámites de intercambio de información y traslado de prueba.

172 La ley 610 de 2000, en su artículo 11, autoriza la conformación de grupos de trabajo para investigaciones relacionadas con el uso del patrimonio público y las funciones de los servidores públicos.

En cuanto a acciones de prevención, se resalta: (i) la creación de grupos de trabajo para monitorear la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones y los recursos de regalías de los departamentos de Nariño, Amazonas, Cesar y Guajira; (ii) la expedición de lineamientos para el correcto uso de recursos públicos, manejo y utilización de rentas principalmente relacionadas con regalías; (iii) la expedición de deberes de las entidades en la administración de los bienes; y (iv) el desarrollo del sistema de alertas tempranas.[173]

En cuanto al desarrollo de investigaciones conjuntas, se cuentan 80 vinculados a procesos disciplinarios por parte de la Procuraduría General de la Nación, 56 por parte de la Fiscalía General de la Nación y 72 vinculados a indagaciones y procesos de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría General de la República. La cuantía investigada conjuntamente asciende a $ 87.433.494.634,93. También se han adelantado capturas por investigaciones relacionadas con manejo de regalías, transferencias e irregularidades encontradas en el Inurbe.

En control social de la gestión pública, con base en la estrategia de la Contraloría General de la República, se constituyeron dos comités de seguimiento a la inversión de regalías del carbón en Cesar y Guajira. En estos comités participan gremios, academia, ciudadanía en general, las empresas productoras del carbón y las administraciones locales.

(d) Auditoría General de la República.

La Auditoría General de la República[174] ha ofrecido seminarios y talleres sobre el ejercicio auditor y el control fiscal orientado a contralores territoriales, gerentes departamentales de la Contraloría General de la República, y miembros de la Fiscalía General de la Nación, Contaduría General de la Nación, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y Procuraduría General de la Nación.

Con apoyo del PNUD ejecutó una fase del Programa de Fortalecimiento Institucional y desarrolló canales de comunicación entre la Auditoría General de la República y los organismos de control, así como con la sociedad civil, para motivar la denuncia de corrupción en las contralorías.

La Auditoría ha desarrollado seminarios regionales para capacitar a funcionarios de la entidad en metodologías de trabajo y a las Contralorías Territoriales sobre el diseño del Plan General de Auditorías, con énfasis en detección de corrupción y ha buscado agilizar la información dirigida a la sociedad civil sobre cuestionamientos, dudas y vacíos sobre el control fiscal y la función de la Auditoría General de la República.

173 El sistema de alertas tempranas se adelanta con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación, a través de la Delegada para Economía y Hacienda Pública; la Contraloría General de la República, a través de la Delegada para el Sector Social; y el Departamento Nacional de Planeación.

174 Esta entidad tiene a su cargo el control fiscal de segundo nivel, consagrado en la Constitución de 1991. Adelanta la vigilancia fiscal de las contralorías.

La Auditoría cuenta con el Sistema de Control Fiscal Integral en el proceso auditor para evaluar la calidad del control externo e interno de los auditados, el Sistema de Responsabilidad Fiscal y Administrativo Sancionatorio el cual busca la reparación oportuna de los daños patrimoniales y el Sistema de Información Jurídica, Económica y Social que permite identificar el impacto presupuestario del control fiscal.

(e) Contaduría General de la Nación.

La Contaduría General de la Nación determina las políticas, principios y normas de contabilidad que rigen el sector público colombiano.[175] Para el efecto, centraliza y consolida la información contable y elabora el Balance General de la Nación. Esta entidad administra el Sistema Consolidado de Hacienda e Información Financiera Publica ("SCHIP") y fomenta la rendición de cuentas para apoyar el control interno, político, fiscal, disciplinario y ciudadano.

Algunos proyectos adelantados por la Contaduría General de la Nación son: (i) revisión del Plan General de Contabilidad Pública, (ii) desarrollo de un plan nacional de capacitación a los funcionarios de la entidad y un programa de educación continuada para entes públicos, (iii) actualización de la doctrina contable pública, (iv) formulación de doctrina sobre saneamiento contable, (v) diseño e implementación de una red pública de apoyo técnico-contable, (vi) diseño de normatividad contable unificada, (vi) diseño y formulación de disposiciones relacionadas con el modelo de control interno contable para Colombia, (vii) desarrollo de productos con base en información financiera, económica y social de las entidades, para el análisis de las finanzas públicas, (viii) implementación, producción y mantenimiento del SCHIP, (ix) desarrollo de una guía institucional de conductas e instituciones con alto riesgo de corrupción, (x) apoyo al desarrollo e implementación de "Gobierno en Línea", y (xi) definición del plan de capacitación a sus funcionarios.[176]

En control social se encuentran acciones como el diseño y publicación en la

175 Las funciones de la Contaduría General de la Nación son: (i) determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad que deben regir el sector público, (ii) uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, conceptuar sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación, (iii) definir los Estados Financieros e Informes que deben elaborar las Entidades Organismos del Sector Público, (iv) elaborar el Balance General, someterlo a la Auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento por parte de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, (v) establecer los libros de contabilidad que deben llevar las Entidades y Organismos del Sector Público y los documentos de soporte legal, técnico, financiero y contable de las operaciones realizadas, (vi) expedir las normas para la contabilización de las obligaciones contingentes de terceros, (vii) emitir conceptos sobre interpretación y aplicación de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación, (viii) expedir las normas para la contabilización de los bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, que Entidades u Organismos tengan bajo su custodia, (ix) impartir normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado, (x) expedir certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, (xi) producir informes sobre la situación financiera y económica de las Entidades u Organismos sujetos a su jurisdicción, (xii) adelantar estudios e investigaciones para el desarrollo de la Ciencia Contable, (xiii) realizar estudios económicos-financieros, para distintos sectores económicos, (xiv) coordinar con los responsables del control interno y externo de las entidades señaladas en la ley, el cumplimiento de las disposiciones contables, (xv) determinar las entidades públicas y los servidores encargados de producir, consolidar y enviar la información requerida por la entidad, y (xvi) imponer las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

176 Contaduría General de la Nación, *Informe de Gestión y avance de proyectos*.

página web de un formato sobre el comportamiento de planes, programas y evaluación de gestión de la Contaduría General de la Nación, y la divulgación de información y publicaciones sobre finanzas públicas.

La elaboración del mapa de riesgo de la Contaduría General de la Nación, la identificación puntual de riesgos institucionales, la definición del plan de mejoramiento, la ejecución de auditorías al plan de mejoramiento, y la revisión y divulgación de manuales de valores han sido desarrollados para fomentar la moralidad pública.

9.3. Acciones de la Rama Judicial

La información sobre las acciones de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura que se encuentran a continuación ha sido tomada de informes disponibles al público en general.

(a) Fiscalía General de la Nación.

La Fiscalía General de la Nación creó la Unidad Nacional Anticorrupción a finales del año 2000. Actualmente la unidad cuenta con 27 fiscales, 8 de ellos dedicados a los procesos de Foncolpuertos. La Unidad Nacional Anticorrupción publica en su página de Internet algunas estadísticas relacionadas con entradas, procesos pendientes, y tasas de evacuación y judicialización de sus procesos.

(b) Consejo Superior de la Judicatura.

Para el periodo 2003 – 2004, el Consejo Superior de la Judicatura adelantó políticas integrales para mejorar y modernizar el sector justicia, con acciones en ordenamiento territorial, descongestión judicial, fortalecimiento de jurisdicciones especiales, capacitaciones a sus funcionarios, fortalecimiento de la carrera judicial, sistematización, arquitectura judicial y transparencia. En esta última área se resalta la sanción a 628 sujetos disciplinables, entre jueces, magistrados, abogados y fiscales.

Para enfrentar la congestión de procesos laborales y penales relacionados con Foncolpuertos, se ejecutó un proceso de descongestión mediante la creación de dos Juzgados Penales del Circuito y un Juzgado Penal de Circuito Especializado. El funcionamiento de estos juzgados estaba previsto para el 2003 pero frente a los buenos resultados obtenidos, su funcionamiento se extendió durante el 2004. También se adelantó una estrategia de redistribución para descongestionar 4480 procesos laborales pendientes de tramitar la segunda instancia, dando traslado a los tribunales con menores cargas laborales.[177]

La cantidad de procesos fallados a favor de la Nación en el caso Foncolpuertos, entre el 2003 y el 2004, es diez veces superior a la cantidad de fallos en contra y ascienden a un valor de $10 mil millones.

177 De los juzgados laborales de Buga, Buenaventura, Barranquilla Cartagena, y Santa Marta, se redistribuyeron procesos a los tribunales de Armenia, Cundinamarca, Florencia, Manizales, Pamplona, Pasto, Pereira, Popayán, San Gil, Santa Rosa de Viterbo y Tunja.

9.4. Acciones de la Sociedad Civil

(a) Conferedación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECÁMARAS -.

CONFECÁMARAS fue constituida en 1969 para fortalecer la ayuda mutua y los intereses de las cámaras de comercio del país. Los objetivos de CONFECÁMARAS son: (i) diseñar y promover la adopción de un marco regulatorio del Sistema Nacional de Cámaras de Comercio, (ii) estandarizar e implementar soporte tecnológico y de telecomunicaciones para el Sistema Nacional de Cámaras de Comercio, (iii) promover la transferencia de conocimiento, experiencia, información y servicios entre las Cámaras de Comercio, (iv) impulsar la formación del talento humano, (v) identificar mecanismos, productos y servicios que garanticen la sostenibilidad financiera de las cámaras de comercio, y (vi) promover la adopción de una cultura de calidad en la prestación de los servicios de las cámaras de comercio y de Confecámaras.

Aunque CONFECÁMARAS no fue concebida como una organización para luchar contra la corrupción, en los últimos años ha liderado importantes esfuerzos para identificar y combatirla en el sector privado, mediante su programa "Probidad". Esta iniciativa tiene el propósito de aumentar el compromiso del sector empresarial en la construcción de una cultura ética en la contratación de particulares con el Estado y fortalecer la competitividad y el desarrollo del mercado.

El programa "Probidad" comenzó el 4 de mayo de 1999 con el apoyo de la Fundación Corona, el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial y el respaldo de la Vicepresidencia de la República. A este programa se ha unido el Centro Internacional para la Empresa Privada, filial de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. La primera contribución del Programa al análisis de la corrupción en Colombia fue la investigación "Percibiendo la Corrupción", publicada en 1999 en la serie Documentos de Coyuntura de Confecámaras. Otros productos importantes de este Programa, que han sido utilizados a lo largo de este documento, son las encuestas de percepción de la corrupción: Probidad I, Probidad II y Probidad III.

Actualmente, el programa está estructurado en torno a tres ejes: (i) promoción de la ética empresarial, (ii) la transparencia en los procesos de contratación con el Estado y (iii) la promoción de participación ciudadana y control social.

(b) Corporación Transparencia por Colombia .

El Capítulo Nacional de Transparencia Internacional fue reconocido en 1998 y ha trabajado en el diseño, aplicación y masificación de herramientas para prevenir la corrupción en el sector público, el sector privado y para promover el control social.

Las acciones para prevenir la corrupción en el sector público han sido: (i) la elaboración del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales, (ii) la

elaboración del Índice de Integridad de los Gobiernos, Asambleas y Contralorías Departamentales, (iii) el acompañamiento a procesos licitatorios a través de Pactos de Integridad, (iv) la promoción de iniciativas como la transparencia en línea de los gobiernos municipales, (v) el desarrollo de programas de protección de recursos públicos municipales, (vi) la creación de espacios de discusión como el Observatorio a la Reforma del Estatuto de la Contratación Pública y (vii) la conformación de veedurías a programas gubernamentales.

Las acciones adelantadas en el sector privado han sido: (i) la promoción de los Pactos de Integridad y los Compromisos Éticos entre empresas nacionales e internacionales, (ii) el desarrollo de procesos de capacitación en ética y promoción de la lucha contra la corrupción entre la grande, mediana y pequeña empresa y (iii) la promoción de principios empresariales para evitar el soborno en sector privado.

En materia de control social se encuentran acciones como: (i) el proyecto piloto para la puesta en marcha de Planes Municipales por la Integridad, (ii) el apoyo económico y técnico a otras organizaciones interesadas en ejercer control social al Estado, (iii) la conformación de veedurías preventivas sobre procesos de relevancia nacional, (iv) la Cátedra Transparencia por Colombia y (v) el programa Vote Bien.

La Corporación Transparencia por Colombia ha hecho una importante labor para incluir en la agenda pública colombiana el tema de la corrupción.

(c) Instituto Anticorrupción de la Universidad del Rosario.

En 1998 la Universidad del Rosario creó el Instituto Anticorrupción, con el propósito de identificar, prevenir y combatir modalidades específicas de corrupción. El Instituto resalta la importancia de sensibilizar la opinión pública para generar un rechazo social generalizado hacia la corrupción.

Las acciones del Instituto se desarrollan en las siguientes líneas de trabajo: (i) asesoría y acompañamiento a los procesos contractuales de las entidades públicas, (ii) fortalecimiento institucional en procesos contractuales para entes territoriales, (iii) creación de una central de precios de referencia, (iv) servicio de interventoría administrativa y técnica en los contratos de las entidades públicas, (v) asesoría en revisión de pólizas de cumplimiento, clasificación y cobro judicial y extrajudicial, (vi) asesoría a entidades públicas para selección de personal mediante procesos de meritocracia, (vii) asesorías y acompañamiento en procesos de liquidación de entidades estatales y (viii) asesoría para simplificación de trámites y diagnósticos de corrupción de entidades públicas.

(d) Protransparencia: Fundación Probidad y Transparencia del Atlántico.

Esta organización fue creada en enero del 2000 para promover la participación y el control de la sociedad civil en los asuntos de la administración departamental y las administraciones municipales del de-

partamento de Atlántico. Protransparencia tiene como objetivo la defensa de los bienes públicos, de los derechos ciudadanos y la generación de entornos éticos para mejorar los niveles de probidad y transparencia en el departamento.

Algunas acciones adelantadas por esta Fundación son: (i) la Red Virtual Visión Compartida - Ciudad Futuro-, (ii) el Programa de Fortalecimiento a la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Departamento del Atlántico, (iii) el Proyecto de Veeduría Ciudadana "Consejo Visible Barranquilla", (iv) la vigilancia de los Pactos por la Transparencia y (v) el Proyecto Ciudadano hacia la Construcción de una Cultura Ciudadana.

(e) Bogotá Cómo Vamos.

En 1998 la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación FES para el Liderazgo, crearon "Bogotá Cómo Vamos" con el propósito de evaluar la calidad de vida y bienestar de los habitantes de Bogotá con base en la información suministrada por la administración distrital. Este proyecto implementó un esquema eficiente de divulgación mediante la publicación de los resultados en el periódico El Tiempo y la distribución de boletines impresos entre la población de bajos recursos. Estos mecanismos de divulgación han estimulado la rendición de cuentas y generado demanda de información por parte de la sociedad civil.

Por la efectiva y amplia difusión de los resultados de las evaluaciones, "Bogotá Cómo Vamos" ha sido una experiencia relevante para el fortalecimiento de la rendición de cuentas por parte del gobierno nacional.

El proyecto ofrece a la ciudadanía información sobre el impacto de las acciones gubernamentales y la eficiencia de la gestión de la administración, con estrategias como: (i) el desarrollo de evaluaciones sectoriales para medir el impacto de las políticas públicas en calidad de vida a través de indicadores, (ii) la realización de foros y debates, (iii) la sistematización de la percepción ciudadana sobre los logros, avances y problemáticas de la ciudad a través de encuestas y talleres de percepción y (iv) la publicación del "Bogotómetro", como herramienta para socializar información sobre tendencias en el comportamiento de los ciudadanos.

(f) Cartagena Honesta.

Esta corporación fue creada en abril de 1999 con el propósito de identificar y combatir hechos específicos de corrupción que afectan la ciudad de Cartagena. Ha presentado denuncias y pruebas ante los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación cuando ha encontrado indicios de malos manejos en las administraciones municipales y en la administración del departamento de Bolívar.

Otras acciones adelantadas por la corporación han sido: (i) impulsar una convocatoria ciudadana contra la corrupción, (ii) representar a la comunidad en procesos legales, (iii) divulgar información sobre la situación de corrupción en

Cartagena, (iv) solicitar amparo internacional para periodistas amenazados, (v) brindar asesoría jurídica gratuita, (vi) brindar defensa legal de veedores ciudadanos, y (vii) establecer vínculos estratégicos con organizaciones a nivel internacional.

La Corporación Cartagena Honesta adelantó un trabajo de seguimiento a denuncias de corrupción a las cuales se les dio trámite en los organismos de control y la rama judicial en la ciudad de Cartagena. En este estudio mostró dilación de procesos asociada a corrupción en la rama judicial y en los organismos de control de la ciudad

(g) Fundación Cívico-Social Pro Cartagena - Funcicar.

Fundada en 1993 con participación de empresarios del distrito de Cartagena, tiene el propósito de (i) velar por la eficiencia y moralización del Estado, liderando acciones para fortalecer la democracia y las instituciones públicas, (ii) propiciar espacios de cooperación entre el sector público y el sector privado, (iii) promover la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas del municipio y del departamento, (iv) presentar planes y propuestas de política para el crecimiento social, económico y productivo y (v) proponer soluciones orientadas a disminuir la pobreza, la marginalidad, la violencia y la corrupción.

Entre los proyectos desarrollados por Funcicar están: (i) fortalecer el control y vigilancia de la gestión pública, lo cual es ejecutado con recursos de USAID, (ii) "Manos a la Obra", junto a la "Fundación Presencia", (iii) "Educación legal en el área de influencia de la Casa de Justicia Cartagena Country", y (iv) "Cartagena cómo Vamos", en acompañamiento de Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, El Universal, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cámara de Comercio de Cartagena y la ANDI.

(h) Red Bogotá.

La Universidad Nacional de Colombia en acompañamiento de la Fundación Corona creo en 1998 la Red Bogotá con el propósito de divulgar información relacionada con la administración distrital de Bogotá y con las administraciones de sus localidades.

Los proyectos adelantados en el marco de "Red Bogotá" son: (i) Revista Univerciudad, en la cual se publican desde el año 2000 documentos de análisis, artículos de opinión, investigaciones y datos relacionados con la administración distrital, (ii) página de Internet titulada "Hacer público lo público", en la cual se publica el presupuesto, los proyectos de inversión, los acuerdos, diagnósticos e información administrativa de cada Junta Administradora Local, (iii) "Bogotá en los Medios" creada en el 2004, consiste en el monitoreo de medios realizado por la Oficina de Prensa de la Alcaldía Mayor, a las noticias de radio y televisión sobre Bogotá, y (iv) "Bogotá en Datos", consiste en una base de datos de información de archivo, documentos de análisis, investigaciones y estudios sobre la ciudad.

(i) Corporación Ocasa.

Esta organización de jóvenes fue creada en el 2003 para fortalecer la transparencia, la integridad y el control social. Tiene el aval de organizaciones como Transparencia por Colombia, el Instituto de Ciencia Política, la Fundación Konrad Adenauer, la Universidad de los Andes, OPE Publicidad, el Portal Avanza, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y el Programa Colombia Joven. Adicionalmente, Ocasa ha establecido alianzas con medios de comunicación, organizaciones internacionales y con la Red Mundial de Jóvenes contra la Corrupción.

Las líneas de acción de Ocasa se enmarcan en los siguientes temas: (i) fomento de la toma de conciencia de los jóvenes frente a la corrupción, (ii) formación en valores para jóvenes y (iii) promoción del control ciudadano y de la rendición de cuentas.

Hay otras acciones y trabajos importantes adelantados por organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, como la "Corporación Escuela Galán", "Conciencia Colombia", la "Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín", la "Red Ver", la "Cámara Colombiana de Infraestructura" y la "Corporación Cívica de Caldas".

En el trabajo adelantado por los gremios consideramos importante resaltar (i) los Acuerdos por la Transparencia y Buen Gobierno suscritos el 9 de julio de 2004 por las Empresas Solidarias de Salud agremiadas en Gestarsalud; (ii) el Convenio Nacional de Lucha contra el Mercado Ilegal de Medicamentos de la Cámara de la Industria Farmacéutica de la ANDI, de junio de 2005 y (iii) el Acuerdo para Prevenir Prácticas de Corrupción en las Empresas Fabricantes de Tuberías de Acueducto y Alcantarillado afiliadas a ACODAL, del 13 de abril de 2005.

10. Líneas de acción

En este capítulo el Programa Presidencial, en el ejercicio de su función de secretaría técnica de la Comisión Nacional para la Moralización, presenta para su estudio y eventual aprobación las siguientes líneas de acción con las cuales buscamos mejorar (i) los controles de la administración pública, (ii) la respuesta de los organismos de control para investigar, juzgar y sancionar actos de corrupción, (iii) fortalecer el control social y ciudadano, y (iv) acoger las recomendaciones efectuadas por el FMI y por el MESICIC mencionadas en el presente documento en el punto 7.3 y en el literal (a) del punto 8.1 respectivamente.

Proponemos evaluar el éxito de las políticas de Estado para controlar, investigar, juzgar y sancionar actos de corrupción utilizando los indicadores de gobernabilidad que cada dos años calcula y publica el Banco Mundial, descritos en el punto 5.1 del presente documento.

10.1. Líneas de acción para la rama ejecutiva del poder público

(a) Programa de implementación del nuevo sistema de control interno.

El Decreto 1599 de 2005 estableció un modelo único de control interno del Estado colombiano y un término de 24 meses para adoptarlo.[178] La puesta en funcionamiento de un sistema de control interno permitirá la creación de sistemas uniformes de control, la depuración de la información que producen las entidades, así como procedimientos para el control contable, fiscal y de gestión.

El Estado colombiano recibió apoyo de USAID a través de su ejecutor de recursos Casals & Associates, para el diseño y desarrollo del modelo de control interno. Actualmente, el nuevo sistema de control interno está en marcha en la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y en la Contaduría General de la Nación. Adicionalmente, en los departamentos de Antioquia, Valle, Nariño, Atlántico y Bolívar, sus capitales y en las contralorías departamentales y municipales, hay avances sustanciales en el desarrollo del modelo único de control interno.

178 La Ley 87 de 1993 estableció las normas para el ejercicio del control interno el cual es aplicable a todos los organismos y entidades públicas en los diferentes órdenes y niveles, la organización electoral, los organismos de control, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, el Banco de la República y los fondos de origen presupuestal.

El Departamento Administrativo de la Función Pública es la entidad encargada de administrar y distribuir los instrumentos necesarios para el desarrollo e implementación del sistema de control interno. Por lo cual, proponemos crear equipos de formadores en el modelo de control interno que bajo la coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública atiendan las necesidades de formación de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales obligadas a adoptar el nuevo modelo. Estos equipos deben estar conformados por los funcionarios de los organismos de control y las entidades territoriales que recibieron capacitación de Casals & Associates y organizar cronogramas de capacitación que permitan cumplir el término de 24 meses señalado anteriormente.

El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá hacer público el cronograma de capacitaciones y organizar la forma como se financiarán las capacitaciones y los grupos de formadores para asegurar el cumplimiento del cronograma.

(b) Aprobar, publicar y promover el documento CONPES de rendición de cuentas para las entidades públicas del nivel nacional.

En ocasiones, las audiencias de rendición de cuentas no observan una metodología que permite a la comunidad conocer las ejecuciones de las instituciones públicas. Es usual que la información no esté a disposición del público con anterioridad a la audiencia, que las presentaciones no cuenten con información relativa al plan de desarrollo y al presupuesto asignado y ejecutado, y que a la audiencia no asistan los actores del sector que rinde cuentas.

El Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial recibieron el poyo de *National Academy of Public Affairs* para la elaboración de un documento CONPES con lineamientos para la rendición de cuentas de las entidades públicas del orden nacional. Este documento contiene recomendaciones puntuales para realizar las audiencias de rendición de cuentas, entre las cuales está la necesidad de que la información de la entidad esté a disposición del público durante el mes anterior a que se lleve a cabo la correspondiente audiencia y la necesidad de que la información sea presentada identificando las promesas de una campaña electoral, el plan de desarrollo, el presupuesto y el avance de cumplimiento de metas y objetivos. El gobierno nacional ha implementado el SIGOB, sistema que permite a la ciudadanía consultar el avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo. De otra parte, la ciudad de Pasto ha recibido apoyo de la USAID y de SINERGIA, del Departamento Nacional de Planeación, en la organización de un sistema de rendición de cuentas que tenga en consideración los lineamientos del CONPES.

La propuesta de línea de acción consiste en que el CONPES estudie y eventualmente apruebe el documento mencionado y SINERGIA diseñe un programa para capacitar servidores públicos en

las entidades del nivel nacional con el fin de que las audiencias públicas de rendición de cuentas cumplan con los lineamientos a los que se refiere el documento CONPES.

En el nivel territorial se puede avanzar en la difusión de los lineamientos del documento CONPES a través de las oficinas de control interno y en desarrollo de lo acordado por los 32 departamentos, sus capitales y cerca de 20 ciudades más en los pactos por la transparencia.

El modelo de Bogotá Cómo Vamos, el cual recientemente ha sido lanzado en Cartagena, ofrece un excelente ejemplo a seguir para una rendición de cuentas efectiva.

La rendición de cuentas de las entidades públicas debe incluir la rendición de su cuenta fiscal, así como información sobre los indicadores de eficiencia que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 190 de 1995, deben tener todas las entidades públicas.

(c) Mejorar los archivos de hojas de vida de las instituciones públicas.

Los grandes escándalos de corrupción en Colombia asociados al reconocimiento de pensiones, han estado ligados a las fallas en el sistema de archivo. Estos archivos son generalmente vulnerables desde el punto de vista de su seguridad, así como de la forma y calidad del archivo.

La propuesta es diseñar un plan de acción para organizar y revisar el cálculo del pasivo pensional, por una parte y establecer un sistema de archivo seguro de las hojas de vida de las entidades públicas, por la otra. La primera parte deberá adelantarse bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el orden de prioridades para esta revisión debe ser el siguiente: (i) entidades que están en proceso de liquidación, (ii) entidades que tienen un régimen de pensión especial o de transición, (iii) entidades en las cuales labora personal al cual le es aplicable un régimen especial o de transición, y (iv) entidades en las cuales más del 30% de sus funcionarios cumplirá requisitos para pensionarse antes de diciembre 2010.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Programa de Renovación de la Administración Pública (en adelante "PRAP") deberán diseñar un mecanismo para efectos de que se mejore la calidad del sistema de archivo y el sistema de información relativo a los servidores públicos a través del Sistema Único de Información de Personal del Departamento Administrativo de la Función Pública.

(d) Reformar el sistema de declaración de bienes y rentas de servidores públicos.

La legislación colombiana exige a todos los servidores públicos la presentación de la declaración jurada de bienes y rentas. En la actualidad, los servidores públicos están obligados a presentar esta declaración cuando ingresan al servicio público, cuando se retiran, además de tener la obligación de actualizarlo anualmente y cuando se producen cambios significativos. Los servidores públicos presentan estas declaraciones ante las oficinas de

recursos humanos de las entidades públicas.

La población objeto de las declaraciones juradas de bienes y rentas debe ser delimitada a los servidores públicos que manejan de forma directa recursos públicos. Por lo anterior, proponemos modificar los artículos 13 y 14 de la Ley 190 de 1995 para que estas declaraciones solamente sean exigidas a aquellos funcionarios que toman decisiones sobre permisos, licencias o concesiones, manejan presupuesto, tesorería y contratación o inciden en la toma de decisiones que implican gasto público. Adicionalmente, la información debe incluir los bienes y rentas del núcleo familiar del servidor público y debe poder ser consultada por la ciudadanía.

El Departamento Administrativo de la Función Pública debe establecer una rutina de revisión de estas declaraciones para efectos de prevenir conflictos de intereses y dar aviso oportuno frente a posibles casos de enriquecimiento ilícito.

La Organización de Estados Americanos ha manifestado su interés de apoyar al Estado colombiano en el desarrollo de las modificaciones necesarias para atender las observaciones efectuadas por el MESICIC al sistema de declaración jurada de bienes que actualmente se utiliza en Colombia.

(e) Unificar el SICE, el portal de contratación contratos.gov.co y los sistemas de información de contratación existentes en las entidades nacionales.

En Colombia publicamos las contrataciones y compras del Estado colombiano a través de dos sistemas que deben unificarse, el Sistema de Información para la Vigilancia del Contratación Estatal (SICE) y el portal contratos.gov.co. Con este propósito proponemos que la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación revisen los arreglos institucionales que soportan estos dos sistemas y establezcan un sistema para vincular a un único sistema a las entidades del nivel nacional y a aquellas que son objeto de control por parte de la Contraloría General de la República.

(f) Recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

Proponemos al ministerio de Hacienda hacer público el avance en las recomendaciones del FMI relativas a (i) la nueva clasificación presupuestal, (ii) la programación realista del presupuesto, (iii) mejorar la coordinación entre las entidades que producen información fiscal para efectos de poder verificar sus datos, acordar y publicar las metodologías para su conciliación y (iv) mejorar la disponibilidad y entrega de información al Congreso sobre la actividad presupuestal y la situación financiera.

(g) Carrera Administrativa.

La Ley 109 de 2004 obliga a celebrar concursos de méritos para cerca de 120.000 servidores públicos por lo cual proponemos que el Departamento Administrativo de la Función Pública publique el calendario de los exámenes y sus resultados oportuna y periódicamente, así

como los avances de la aplicación de esta ley.

(h) Superintendencias.

Las superintendencias deben tener una misma naturaleza jurídica y en su norma de creación debe establecerse con claridad la forma como ejercen funciones de policía judicial. Para el efecto, el trabajo que adelantan el Ministerio de Hacienda y el PRAP debe ofrecer en el corto plazo un marco jurídico claro para que la labor de vigilancia y control de estas entidades se vea reflejada en decisiones de control disciplinario, fiscal y criminal.

(i) Calidad Regulatoria.

El único indicador de gobernabilidad del Banco Mundial en el cual Colombia no mejoró en el período 2002-2004 fue el de calidad regulatoria. Esto puede ser por la falta de certeza jurídica, la dispersión de normas y la percepción de una falta de especialidad e independencia en las comisiones de regulación. De hecho, el PRAP ha trabajado en un documento CONPES para la simplificación y racionalización normativa.

Proponemos continuar con el inventario de la regulación vigente por sectores que adelanta la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia para lo cual sugerimos: (i) cronograma del inventario identificando los sectores, (ii) propuesta de integración de normas por sectores, (iii) instructivo para que el gobierno nacional siempre que expida decretos haga derogatorias expresas, y (iv) recomendación al Congreso para que las derogatorias sean expresas.

De otra parte, recomendamos revisar el perfil y los salarios de los miembros de las comisiones de regulación para asegurar que sean expertos y realmente independientes del sector objeto de regulación.

(j) Defensa Judicial de la Nación.

La información de las entidades públicas sobre contingencias, conciliaciones y litigios es bastante precaria. De otra parte, las entidades públicas no cuentan con inventarios clasificados de sus litigios a pesar de los avances de la dirección de Defensa Judicial de la Nación a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, por lo cual la propuesta consiste en hacer un inventario por sectores de los litigios en contra de la Nación, en el cual se identifique el actor, la pretensión, el tribunal de conocimiento, el apoderado de la Nación y el estado del proceso. Este inventario lo debe poner a disposición del público la cabeza del sector.

La Dirección de Defensa Judicial de la Nación debe asumir de forma directa la defensa de los intereses de la Nación en los casos en que su importancia o su valor lo amerite. Sugerimos que la Dirección de Defensa Judicial y el PRAP presenten una propuesta para el efecto.

(k) Reforma para intervenir en las administraciones de algunos municipios.

La situación de desgreño administrativo requiere una intervención directa

del Estado colombiano sin que esta implique desconocimiento de los principios de la descentralización. Para el efecto, proponemos una reforma legal que le permita a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda intervenir en aquellos municipios en los cuales el gasto per capita supere en más de un cincuenta por ciento el promedio del gasto per capita de los municipios de la región.

(l) Reforma para permitir inversión de regalías en regiones.

La propuesta consiste en revisar el marco regulatorio de regalías con el propósito de (i) regionalizar la inversión forzosa con recursos de regalías, (ii) exigir que los certificados de cobertura de necesidades básicas insatisfechas sean expedidos por la Contraloría General de la República, (iii) exigir una tutoría del gobierno nacional para aquellos municipios que reciben regalías cuantiosas sin que en ellos exista el capital humano que garantice una adecuada inversión de los recursos de regalías y (iv) exigir una tutoría para la inversión de los recursos de regalías en proyectos productivos, una vez el municipio haya cumplido con las coberturas exigidas en la ley para la satisfacción de necesidades básicas.

(m) Sistema de Salud.

El régimen subsidiado de salud concentra en el alcalde el manejo de los recursos y la toma de decisiones en relación con el aseguramiento y la prestación del servicio de salud. El gobierno nacional gira al municipio la unidad por capitación para cada beneficiario, el alcalde suscribe con las ARS's los contratos de aseguramiento y paga su valor, además de ser quien paga a las IPS's el valor de los servicios de salud prestados a la población asegurada. En consecuencia, no hay equilibrio en las ecuaciones contractuales sino una concentración de información, facultades y dinero en cabeza del alcalde. De esta manera, proponemos una reforma al régimen de salud para que haya equilibrio en los derechos y obligaciones contractuales derivadas del régimen.

10.2. Líneas de Acción en Investigación, Juzgamiento y Sanción

(a) Sistema de información compartido que incluya caracterización de conductas o actos de corrupción.

En el literal (b) del punto 4.2 señalamos las dificultades encontradas en los sistemas de información de los organismos de control y de la Fiscalía, por lo cual sugerimos organizar un grupo de trabajo de representantes de sistemas y de control interno de estas entidades, en el cual participen el PRAP y el comité técnico de COINFO, con el fin de diseñar un plan de acción que permita superar las dificultades señaladas y establecer un crono grama para el efecto.

(b) Revisar la existencia de algunas contralorías municipales.

En algunos municipios los ingresos propios no representan una proporción importante de los ingresos totales y por esto el control fiscal de la mayoría de sus recursos lo ejerce la Contraloría General

de la República. Proponemos revisar las normas pertinentes, y modificarlas, con el objeto de que solamente los municipios en los cuales los ingresos propios sean más del 50% de los ingresos totales, cuenten con contraloría municipal.

(c) Rendición de cuentas de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial, con información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado.

Proponemos que los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial celebren audiencias de rendición de cuentas periódicamente. La información debe estar a disposición del público antes de la rendición de cuentas y contener datos de sus ingresos y gastos, discriminados por regiones y sectores, así como de entrada y salida de procesos, discriminando el tipo de decisión o el motivo del archivo de un expediente.

La información financiera debe permitir conocer el valor de una investigación.

(d) Acceso a la información de procesos que adelantan los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial.

Respetando la reserva de los procesos, la ciudadanía debe tener acceso a información relativa a los procesos, indicando cantidades, tipos de causas, sectores y regiones en donde estos se originaron. En el caso de la Fiscalía General de la Nación proponemos que la información sobre las investigaciones permita identificar el lugar en el cual se cometió el presunto delito y la proporción de los delitos contra la administración pública conocidos por cada una de las direcciones seccionales.

De otra parte, la información de la Fiscalía y de la rama judicial no permite construir vínculos entre los procesos y en consecuencia, es muy difícil medir grados de eficiencia de la administración de justicia.

Finalmente, la falta de un sistema de información compartido no permite saber cuando una misma actuación produjo efectos fiscales, disciplinarios y criminales.

(e) Rediseño de la estructura administrativa de la Fiscalía General de la Nación.

La estructura administrativa de la Fiscalía General de la Nación en ocasiones genera problemas de competencia entre las unidades especiales y las direcciones seccionales lo cual puede dar lugar a posibles nulidades. Por esto recomendamos una revisión general del organigrama.

(f) Elaboración de presupuestos atendiendo a las necesidades regionales.

Proponemos revisar la forma como se elaboran los presupuestos de las oficinas regionales de los organismos de control ya que las necesidades varían en cada región y hay innumerables quejas de los servidores públicos de estas entidades que trabajan en los diferentes departamentos.

(g) Revisión de la carrera administrativa en la Fiscalía General de la Nación.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el PRAP deben trabajar con la Fiscalía General de la Nación

en el diseño de su carrera administrativa, atendiendo a las necesidades del nuevo sistema acusatorio.

(h) Reglamento disciplinario que sancione ejemplarmente el vencimiento de términos.

Es recomendable estudiar las reformas necesarias para aplicar sanciones severas a quienes no decidan oportunamente en las investigaciones a su cargo y en consecuencia, haya vencimiento de términos en tales procesos.

(i) Cuerpo Técnico de Policía Judicial especializado en sistemas de corrupción.

Proponemos la creación de un cuerpo técnico de policía judicial de carácter interinstitucional e interdisciplinario que sirva de apoyo en las investigaciones conjuntas que adelantan los organismos de control y la Fiscalía. Para el efecto, este grupo debe conformarse y recibir capacitación en el manejo del régimen subsidiado de salud, en regalías y sistema general de participaciones.

(j) Comisión temporal para atender casos de corrupción escogidos por la Comisión Nacional de Moralización.

La experiencia de Hong Kong puede ser utilizada en Colombia, para lo cual pedimos a la Comisión Nacional de Moralización estudiar la posibilidad de crear una comisión temporal que investigue, juzgue y eventualmente sancione presuntos actos de corrupción escogidos por la Comisión.

10.3. Líneas de acción para los partidos y movimientos políticos

(a) Rendición de cuentas que incluya información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado.

En Colombia los partidos y movimientos políticos no rinden cuentas sobre su gestión política, sus logros electorales ni sobre sus presupuestos, ingresos y gastos. La propuesta busca fortalecer los partidos políticos y que estos tengan información disponible sobre su gestión para sus afiliados y para el público en general.

La rendición de cuentas de los partidos o movimientos políticos debe contener información de su gestión política, financiera, administrativa y disciplinaria.

La información política debe incluir (i) los datos de las elecciones en las cuales el partido o movimiento político ha participado, indicar el número de votos obtenido frente al total de la votación y los resultados de la votación para efectos de participación del partido en corporaciones públicas, (ii) actividad legislativa y de control político, (iii) postura frente a proyectos de ley, ordenanza o acuerdo del gobierno o de otros partidos o movimientos y (iv) postura frente a los temas de interés nacional.

En materia de información financiera, los partidos políticos deben hacer público su presupuesto, ingresos y gastos, identificando el origen y destinación de

los mismos respectivamente. En materia de ingresos debe discriminarse entre contribuciones periódicas y constantes de sus afiliados y donantes, y las donaciones efectuadas para una campaña en particular, así como los fondos que tienen origen en la reposición de votos que hace la autoridad electoral o los rendimientos financieros. Adicionalmente, deben tener a disposición del público la rendición de cuentas presentada ante el Consejo Nacional Electoral con posterioridad a una campaña electoral.

La información administrativa debe contener el valor de los honorarios, salarios y prestaciones a cargo del partido o movimiento, así como el valor de arriendos, mantenimientos, publicidad y en forma separada la información para cada campaña electoral.

La información disciplinaria sobre los candidatos elegidos a nombre del partido o movimiento político debe contener las investigaciones en curso, así como las sanciones disciplinarias, fiscales y criminales que estén en ejecución. En esta información se deberá indicar el origen de la investigación y el cargo para el cual fue presentado o elegido el miembro del partido o movimiento objeto de investigación o sanción.

La información mencionada debe ser objeto de una rendición de cuentas periódica y debe estar de manera constante a disposición de los miembros del partido o movimiento político y del público en general en una página web.

(b) Respeto a la ley de bancadas.

El cumplimiento a la ley de bancadas por parte de los partidos y movimientos políticos garantiza transparencia en la toma de decisiones de las corporaciones públicas ya que una vez expuesta la posición de un partido o movimiento se conoce el sentido en el que votarán sus miembros. En consecuencia, para cumplir el propósito de la ley, los partidos y movimientos políticos tienen que establecer sanciones para los miembros que no cumplen con la ley de bancadas.

10.4. Líneas de acción para el sistema nacional electoral

(a) Trabajar con la Procuraduría General de la Nación en la revisión de los antecedentes disciplinarios, fiscales y criminales de quienes se presenten para ser inscritos como candidatos.

Muchos alcaldes y gobernadores del país han visto afectado su mandato y la gobernabilidad con ocasión de discusiones sobre sus inhabilidades o incompatibilidades. Para evitar estas circunstancias, la inscripción de cualquier candidato para un cargo de elección popular debe estar sujeta a la revisión de antecedentes disciplinarios, fiscales y penales por parte de la Procuraduría General de la Nación.

(b) Poner a disposición del público en la página web la rendición de cuentas de partidos y movimientos políticos y la respuesta de la autoridad electoral.

Para el efecto el Consejo Nacional Electoral deberá revisar su página web.

10.5. Líneas de acción para fortalecer el control social y ciudadano

(a) Poner en marcha el Plan Nacional de Control Social.

Las diferentes entidades del Estado encargadas de promover el control social y ciudadano, generalmente compiten por atraer la atención del mismo grupo de personas que hace control social. Teniendo en cuenta esta situación, se diseñó el Plan Nacional de Control Social el cual debe articular el trabajo de la Contraloría y las diferentes entidades del gobierno nacional que promueven el control social, como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la ESAP y los programas presidenciales.

Este plan debe incluir programas de formación a la ciudadanía para aprender a hacer control social en sectores concretos de la administración pública y organizar así la oferta institucional de capacitación.

El desarrollo de un plan articulado debe también buscar el fortalecimiento del control social para evitar que sea manipulado por grupos políticos como forma de hacer oposición o como forma de buscar favores de la administración.

Con este propósito, el Ministerio del Interior y de Justicia debe liderar la preparación y puesta en marcha del plan de acción.

(b) Promoción de los fondos de participación ciudadana y concursos para acceder a tales fondos.

La forma de garantizar recursos públicos para el ejercicio del control social y ciudadano es organizando concursos para acceder a tales fondos. El Ministerio del Interior y de Justicia puede diseñar semestralmente la forma como se adjudicarán regional y sectorialmente los fondos y organizar concursos para que los grupos de veedores presenten proyectos. Las propuestas deben contener indicadores claros de seguimiento y evaluación, además de que los veedores deben entregar un informe que permita aprender de la experiencia de seguimiento y control.