



LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

Elaboró: Mercedes Hernández Campos

Yilber Amado Gutiérrez¹

Fecha: Mayo 20 de 2009

Ubicación: SCGES 161/2009/88113-059-05 Evaluación PLCC

Revisión # 1: Mercedes Hernández Campos

Fecha de la Revisión: Mayo 21 de 2009

Revisión # 2: Alfredo José Delgado Dávila

Fecha de la Revisión: Junio 15 de 2009

Revisión # 3: Alfredo José Delgado Dávila

Fecha de la Revisión: octubre 15 de 2009

Revisión # 4: María Carvajal Zapata

Fecha de la Revisión: febrero 24 de 2010

Revisión # 5: Comité de Estudios Sectoriales

Fecha de la Revisión: abril 06 de 2010

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| 1. ALGUNAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN Y MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN..... | 3 |
| 1.1 Prácticas de corrupción en el sector público | 4 |
| 1.2 Mecanismos o herramientas utilizadas para luchar contra la corrupción..... | 9 |
| 1.2.1 La participación de organismos y programas del nivel internacional y nacional..... | 9 |
| 1.2.2 Prácticas de gobierno corporativo y de buen gobierno..... | 12 |
| 1.2.3 Desarrollo normativo para combatir la corrupción..... | 13 |
| Tabla 1. Normas para combatir la corrupción en la Administración Pública | 14 |
| 1.2.4 El sistema de control interno de la administración pública | 17 |
| 1.2.5 Programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción (PLCC) | 18 |
| 1.2.6 La Ética de lo Público..... | 20 |
| 1.2.7 Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)..... | 20 |
| 1.2.8 Control Social y Participación Ciudadana..... | 21 |
| 1.2.9 El control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República..... | 22 |
| 2. LAS INVESTIGACIONES POR POSIBLES CASOS DE CORRUPCIÓN..... | 24 |
| 2.1 Contraloría General de la República | 24 |
| 2.2 Procuraduría General de la Nación..... | 28 |
| 2.3 Fiscalía General de la Nación | 29 |
| CONCLUSIONES..... | 31 |
| BIBLIOGRAFÍA | 32 |

¹ Los autores agradecen la colaboración de la abogada Betsabé López Pacheco, profesional de la Delegada para Defensa y Justicia de la CGR, para la obtención de información de investigaciones adelantadas en la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación



INTRODUCCIÓN

Las prácticas de corrupción en sus aspectos político, social y económico, se han constituido en uno de los principales obstáculos para el fortalecimiento de la gobernabilidad especialmente de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. Como fenómeno global sus alcances son cada vez mayores puesto que emplean mecanismos más refinados, con base en los avances de los sistemas informáticos y de comunicaciones.

La medición de la propensión a la corrupción es realizada a nivel mundial por Transparencia Internacional, organismo que igualmente mide la propensión al soborno primordialmente de los países más desarrollados. Así mismo se han creado organismos o existen convenios que a nivel internacional permiten consolidar esfuerzos para combatir este fenómeno.

En el sector público colombiano, la mayor cantidad de quejas, denuncias, investigaciones por casos de corrupción se presentan en relación con posibles malos manejos de recursos de áreas más sensibles como salud y educación, que atañen al Sistema General de Participaciones, majeo de regalías, subsidios otorgados especialmente en el sector agropecuario y sobrecostos en la construcción de obras de infraestructura. La desviación de recursos causada por estas prácticas genera pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones, con efectos en la democracia y la gobernabilidad.

Aunque el panorama parece desalentador, se han intensificado los esfuerzos de diferentes organismos para combatir este flagelo. Es el caso de los convenios entre organismos de control, encabezados por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, junto con la Fiscalía General de la Nación; las acciones conjuntas con el Despacho del Zar anticorrupción; los compromisos con la comisión de Ética del Senado, las herramientas y mecanismos legales de que disponen las entidades públicas y desde luego la veeduría que ejerce la sociedad civil, entendida esta como la esfera social que no forma parte ni del Estado ni del mercado, representada especialmente por la ciudadanía y la academia.

Algunos de estos mecanismos comprenden las normas anticorrupción, mapas de riesgo, sistema de control interno, códigos de ética, prácticas de buen gobierno que involucran la transparencia y la ética en el servicio público. Pero también se ha dado mayor preponderancia al control social ejercido por la ciudadanía y otras instancias independientes de la sociedad civil

También deben mencionarse las mediciones de propensión a la corrupción que realizan organismos como Transparencia Internacional en el nivel global, y Transparencia por Colombia en el nivel local, que pueden ser un punto de referencia a tener en cuenta frente a los resultados de las mediciones que realizan en este sentido los entes de control fiscal y las propias entidades públicas.

No sobra mencionar la extensísima literatura generada en torno del tema de la corrupción, especialmente en el sector público, la cual ha sido analizada desde diferentes tópicos pero



cuya utilidad ha sido más enfocada a enriquecer el bagaje de conocimiento relacionado con el tema.

Lo que está demostrado es que los diversos mecanismos empleados para reducir las cifras de corrupción, no han tenido efecto ni sobre las causas ni sobre los efectos de este fenómeno y esto se puede comprobar fácilmente mediante las

Con miras a consolidar varios de los aspectos mencionados, en el presente documento se presentan algunas prácticas de corrupción, algunos mecanismos anticorrupción aplicables al sector público y las estadísticas de investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación. Estas cifras se asumen en el estudio porque reflejan directamente daños al patrimonio del Estado y delitos contra la administración pública, causados durante la gestión de los administradores públicos.

1. ALGUNAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN Y MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN

Aunque el Gobierno nacional ha utilizado diversos mecanismos para combatir la corrupción cada vez es mayor la cantidad de casos y el monto de los recursos del erario público involucrados en estas prácticas, como se muestra en el capítulo 2 en cifras de los principales entes de control y la Fiscalía General de la Nación. Ello en razón a que se han venido adecuando modalidades de corrupción a las modificaciones introducidas en las normas, especialmente de contratación pública.

Al respecto, las prácticas de corrupción en el sector público se manifiestan principalmente por casos de abuso de autoridad, irregularidades en contratación administrativa, inmoralidad administrativa, irregularidades en el manejo del presupuesto e intervención en política, por sólo mencionar las más relevantes.

Combatir estas prácticas implica que simultáneamente se desarrollen mecanismos de cooperación y ayuda entre países, acordes con las modernas tecnologías, pero también que se desarrollen mejores prácticas de democracia y gobernabilidad, consolidación de los principios y valores éticos a nivel institucional e individual y el reforzamiento del sistema judicial para erradicar la impunidad. De la misma forma, la sociedad civil, los medios de comunicación y los organismos de investigación académica tienen un rol preponderante como veedores o fiscalizadores de los procesos de gestión pública, lo que ha permitido iniciar investigaciones penales, disciplinarias, administrativas y fiscales por delitos contra la administración pública.

En este contexto, a continuación se describen las prácticas de corrupción más recurrentes y los principales mecanismos aplicados para contrarrestarlas.



1.1 Prácticas de corrupción en el sector público

De acuerdo con Transparencia Internacional, la corrupción es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares en detrimento del interés colectivo. Esta práctica es la más conocida y utilizada. Pero también existe otra modalidad practicada por grupos de interés, cuya finalidad es influir en procesos de decisión política, comprometiendo tanto el ejercicio de responsabilidades públicas, que colindan con el interés colectivo, como también la moral social.

La corrupción, como fenómeno a nivel global, influye negativamente en todas las instancias de la sociedad y de la administración pública; trasciende las fronteras de los países máxime cuando las relaciones económicas se dan en el nivel global y no sólo en el local; se ha constituido en una problemática con implicaciones en el manejo de los presupuestos públicos, que se ha mantenido en el tiempo a pesar de la proliferación de normas y mecanismos establecidos para contrarrestarla. Igualmente ha trascendido a diversos sectores de la sociedad civil, lo que hace pensar que no existe agremiación o grupo social que haya estado absolutamente blindado o haya sido ajeno a sus alcances.

A nivel nacional está totalmente demostrado el compromiso gubernamental estableciendo diversos mecanismos para combatir la corrupción, entre ellos un amplio desarrollo normativo para el ejercicio de la función pública², la contratación pública, el control interno, como también las normas penales, disciplinarias y fiscales y la creación de organismos, convenios y programas para contrarrestar las prácticas corruptas.

No obstante, cada vez es mayor el monto de los recursos del patrimonio público que se pierden o menoscaban por malas prácticas en la gestión pública; situación que al parecer obedece a que las nuevas normas y mecanismos de verificación, seguimiento y control de la administración pública, son adoptados rápidamente por los infractores de normas, con lo cual se pierde la eficacia y efectividad del control que incorporan. Esto quiere decir que no se ha logrado el propósito fundamental del control, que es la prevención de los riesgos a los que se encuentran expuestos los recursos públicos.

Los riesgos de corrupción en el ejercicio de la función pública se acentúan por la gran cuantía de los recursos administrados, falta de continuidad de las políticas públicas, desviación de recursos públicos, tráfico de influencias y otras modalidades. Al respecto, el tráfico de influencias se utiliza para cambiar una decisión política o reglamentaria hasta permitir la asociación de actores públicos y privados con el fin de apropiarse de bienes públicos o de la riqueza de un país³.

Es de anotar que en el país en muchos casos han sido los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y la propia comunidad, quienes han influenciado para

² De acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política sobre igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración de funciones.

³ Transparency International. The global coalition against corruption. Informe Global de la Corrupción 2009. Recuperado el 1 de febrero de 2010 en: <http://www.transparencia.org.es>



que se inicien investigaciones por casos de corrupción de alto impacto. Se resaltan los relacionados con la financiación de campañas políticas por parte de grupos al margen de la ley, o con recursos provenientes del presupuesto público y los malos manejos de recursos del sistema general de participaciones y de regalías, por sólo citar algunos casos.

De otra parte, las prácticas de corrupción en el sector público comprenden los denominados mecanismos de “captura del Estado”, que por definición corresponden a la intervención de agentes privados durante la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el fin de obtener un beneficio económico para su provecho particular. También puede darse el caso de actores legales e ilegales que interfieren en la conducción del Estado, representado en diversos órganos e instancias del poder público del orden nacional, regional o local, arriesgando la confianza en las instituciones y la gobernabilidad⁴.

Sin importar la modalidad de “captura del Estado” utilizada, es evidente la capacidad de grupos de interés para influir en procesos de decisión política, empleando mecanismos de presión o de incentivos ilegítimos. Esta modalidad de corrupción permite satisfacer intereses políticos o económicos particulares afectando el cumplimiento de responsabilidades públicas de interés colectivo y de la moral social⁵.

La interferencia de grupos de interés tiene incidencia en la definición y orientación del gasto público, al ejercer presión para que se expidan normas o realicen actividades favorables a intereses particulares en detrimento del interés general. También, se expresa en el exceso de discrecionalidad de algunos administradores públicos durante su gestión.

Algunas causas de estas situaciones son las fallas en el desempeño por negligencia u omisión en el ejercicio del servicio público; deficiencias en definición, ejecución, control y seguimiento de políticas públicas; falta de sanción por el incumplimiento de objetivos y metas, un deficiente control de la ciudadanía; fallas en la ejecución presupuestal, contratación pública y rendición de cuentas, con efecto en ineficiencias e inequidad en la asignación de los recursos presupuestales.

Adicional a todo lo mencionado, deben citarse las prácticas que el código penal tipifica como delitos contra la administración pública, las cuales son realizadas por servidores públicos, generalmente en complicidad con personas del sector privado, mediante las cuales se compromete la disposición, usufructo o beneficio de los recursos y bienes públicos de manera ilícita y en provecho de algunos particulares, con perjuicio de las obligaciones que compete al Estado.

Entre estas se encuentran: las distintas modalidades de peculado y de cohecho, concusión, omisión del agente retenedor o recaudador, concusión, celebración indebida de contratos, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción u omisión, abuso de autoridad, utilización

⁴ La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. Salcedo-Albarán Eduardo y otros. Dirección Académica Luis Jorge Garay Salamanca. Recuperado el 1 de abril de 2009. En: [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura de Estado.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20de%20Estado.pdf)

⁵ “La captura del Estado”: Un reto en la lucha anticorrupción. Bogotá, Noviembre 20 de 2003. Discurso del Vicepresidente de la República. Recuperado el 1 de abril de 2009. En: <http://www.vicepresidencia.gov.co>



indebida de información privilegiada, intervención en política, usurpación de funciones públicas y abuso de función pública. A continuación se definen brevemente algunas de estas modalidades⁶.

- **Peculado.** Cuando el servidor público se apropia en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte; de bienes o fondos parafiscales o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.
- **Peculado por uso.** En caso que el servidor público indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.
- **Peculado por aplicación oficial diferente.** El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores.
- **Peculado culposo.** El servidor público que dé lugar a que se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, por culpa.
- **Cohecho propio.** El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirecta, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.
- **Cohecho impropio.** El servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones; o que reciba dinero u otra utilidad de persona que tenga interés en asunto sometido a su conocimiento.
- **Cohecho por dar u ofrecer.** El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos en los dos artículos anteriores.
- **Concusión.** El servidor público que, abusando de su cargo o de sus funciones, constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebidos, o los solicite.
- **Omisión del agente retenedor o recaudador.** Cuando falte al deber de consignar las sumas retenidas o autorretenidas por impuestos, tasas o contribuciones dentro de los dos meses siguientes a la fecha fijada por el gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración.

⁶ Código Penal Colombiano, Título XV Delitos contra la administración pública, capítulos I a IX.



- **Celebración indebida de contratos.** Ocasionada por violación del régimen de inhabilidades, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y tráfico de influencias, según se detalla a continuación.
 - **Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.** Cuando el servidor público intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación del régimen constitucional y legal sobre inhabilidades o incompatibilidades.
 - **Interés indebido en la celebración de contratos.** Cuando se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones.
 - **Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.** Tramitar contratos sin observancia de los requisitos legales esenciales, celebrarlos o liquidarlos sin verificar el cumplimiento de los mismos.
 - **Tráfico de influencias de servidor público.** Al utilizar indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo con el fin de obtener cualquier beneficio en asunto que deba conocer⁷.

Es de anotar que la celebración indebida de contratos públicos tiene otras connotaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y sus reglamentarios, modificada por la Ley 1150 de 2007, en las que se establecen los deberes y las prohibiciones de los contratistas del Estado y sus entidades públicas.

Bajo las normas de contratación estatal, las conductas mencionadas en este aparte corresponden a actos indebidos en la contratación pública y comprenden el pago de sobrecostos y sobornos, fraccionamiento de contratos, fallas en los procesos licitatorios, despilfarro de recursos y demás prácticas violatorias del régimen de contratación pública⁸.

No sobra mencionar que las deficiencias en la contratación pública causan un sinnúmero de demandas contra el Estado y no sobra mencionar que a marzo de 2009 existían 173.000 procesos en contra con pretensiones por \$795 billones⁹.

⁷ La asignación de subsidios del Estado mediante tráfico de influencias, ha ocasionado que se desvíen recursos de salud, educación, vivienda, servicios básicos, y más recientemente para desarrollar proyectos productivos en el campo (Programa Agro Ingreso Seguro), hacia ciudadanos con posibilidades económicas de atender por sí mismos estas necesidades. De esta forma se han visto disminuidos los recursos inicialmente proyectados hacia quienes deberían ser los únicos beneficiarios.

⁸ El soborno ha sido objeto de estudio permanente por parte del organismo internacional Transparencia Internacional, autor del informe anual de Indicador de Percepción de la Corrupción (IPC), con base en encuestas a directivos de empresas del sector público y privado.

⁹ ARIAS PULIDO, Armando. “Las demandas y condenas contra la nación. Factores de desestabilización de las finanzas y del gasto público”. Dirección de Estudios Sectoriales de Gestión Pública e Instituciones Financieras, de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, febrero de 2009.



- **Enriquecimiento ilícito.** Quien durante su vinculación con la administración, o en el desempeño de funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito.
- **Prevaricato por acción.** El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley.
- **Prevaricato por omisión.** El servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones.
- **Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto.** El servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto.
- **Abuso de autoridad por omisión de denuncia.** El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad.
- **Revelación de secreto.** El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva.
- **Utilización indebida de información oficial privilegiada.** Uso indebido de información conocida por razón o con ocasión de las funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea este persona natural o jurídica.
- **Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública.** El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público.
- **Asesoramiento y otras actuaciones ilegales.** El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo.
- **Intervención en política.** El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político. Se exceptúan los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.
- **Usurpación de funciones públicas.** El particular que sin autorización legal ejerza funciones públicas.
- **Abuso de función pública.** El servidor público que abusando de su cargo realice funciones públicas diversas de las que legalmente le correspondan.



1.2 Mecanismos o herramientas utilizadas para luchar contra la corrupción

A nivel nacional e internacional se han desarrollado diversos mecanismos para combatir la corrupción, al igual que mediciones de la propensión a la corrupción y al soborno, que elabora Transparencia Internacional. En Colombia una de las entidades que realiza estas mediciones en entidades públicas del nivel nacional y territorial, es Transparencia por Colombia; pero también se han desarrollado esfuerzos desde otras instancias del sector público y privado y cada vez cobra más relevancia la participación de la sociedad civil. Más adelante se mencionan algunos aspectos de estas instancias.

Debido a que no se han logrado resultados de impacto, se considera que una herramienta efectiva para combatir la corrupción en la administración pública es el acceso a información fidedigna, oportuna y confiable. De ahí la importancia de la divulgación de la gestión de los administradores públicos, el manejo de los presupuestos y los procedimientos para la contratación pública, la rendición de cuentas y en general aquellos mecanismos que permitan a la ciudadanía tener acceso a las decisiones asumidas por sus gobernantes y administradores públicos.

También se ha incrementado la expedición de normas anticorrupción, lograr mayor transparencia y desarrollar la ética de lo público. Algunas se han originado en convenios con organismos internacionales a los que se encuentra asociado el país o sus instituciones de control para desarrollar acciones frente al tema de la corrupción. No sobra mencionar que se han celebrado tratados para combatir delitos transnacionales como el lavado de activos y las prácticas de soborno a nivel internacional, pero estos no son considerados en el presente estudio.

Entre los organismos, convenios y actividades que actúan contra la corrupción se pueden resaltar los siguientes:

1.2.1 La participación de organismos y programas del nivel internacional y nacional

Se destacan los que son liderados por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y Transparencia Internacional (TI).

El Banco Mundial desde 1996 ha iniciado más de 600 programas en contra de la corrupción en casi 100 países, concentrando su actividad en prevención, en prestar ayuda y en contribuir a esfuerzos internacionales para combatirla, e incluirla como tema de análisis de los países y las decisiones sobre el otorgamiento de préstamos. Más del 40% de las operaciones de financiamiento del Banco, que ascienden hasta US\$5.000 millones anuales, incluyen componentes de gobernabilidad¹⁰.

¹⁰ Banco Mundial. Cómo ayuda el banco a combatir la corrupción, junio de 2004. Recuperado el 1 de abril de 2009, de <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm>



Así mismo, las medidas recientes comprenden la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, lucha contra la corrupción en la industria forestal, reforma legislativa y judicial y, publicación de los nombres de las compañías detectadas como culpables de prácticas corruptas, que actualmente suman trescientas¹¹.

De otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ofrece ayuda a los 26 países miembros de América Latina y el Caribe, entre ellos Colombia, para la ejecución de actividades de desarrollo, manteniendo relaciones con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. En el año 2000 ayudó a financiar el Programa de “Fortalecimiento de la Contraloría y de la Auditoría General de la República” y en 2001 aprobó medidas para fortalecer las acciones en contra de la corrupción, por considerarla un subproducto de la ineficiencia institucional.

El Fondo Monetario Internacional ha venido promoviendo la responsabilidad y eficiencia del sector público y prácticas anticorrupción como esenciales para la prosperidad de las economías. También ha propendido por el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos que permitan impedir el soborno, la corrupción y las actividades fraudulentas, para lo cual exige a los países miembros mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la adopción de códigos y estándares a ser adoptados por el Gobierno, el sector financiero y la empresa privada y, regula la implantación de códigos de buenas prácticas para la transparencia en las políticas fiscal, monetaria y financiera¹².

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) expidió los principios de Gobierno Corporativo aplicado a los países miembros. Conjuntamente con la OECD y el BM y, por intermedio de la Corporación Financiera Internacional tienen establecido un programa de difusión de Gobierno Corporativo en el mundo.

También se cuenta con la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) suscrita por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1996 de la cual forma parte Colombia, creada con el objeto de fomentar la cooperación internacional para combatir la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Cuenta con el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)¹³ que ha permitido la expedición de un marco jurídico para el concurso público de méritos en la selección de los servidores públicos; normas especiales para servidores públicos de las Ramas Legislativa y Judicial y de la Fiscalía General de la Nación y, reforma del Estatuto General de Contratación Pública.

Mientras tanto, Transparencia Internacional que es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del sector público, a partir de encuestas a representantes

¹¹ Banco Mundial. Cómo ayuda el banco a combatir la corrupción, junio de 2004. Recuperado el 1 de abril de 2009, de <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm>

¹² En Colombia se ha implementado desde mediados de los años ochenta el Manual de Buenas Prácticas del FMI, que establece las principales deficiencias y mecanismos de ajuste aplicables al servicio público.

¹³ Creado por la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), adoptada por los Estados miembros de la OEA en 1996, y al cual adhirió Colombia en 1997.



de la sociedad civil, sector privado y los gobiernos¹⁴. En el Informe de 2009 basado en la evaluación de 180 países¹⁵, Colombia obtuvo una calificación de 3,7 y quedó ubicado en el puesto 75.

Este indicador ha sido cuestionado en diversas ocasiones debido a que se presume que pueden existir algunos intereses de quienes participan en las encuestas, lo cual le puede restar objetividad y transparencia al proceso. Lo ideal sería por lo tanto, contar con indicadores medibles y cuantificables que garanticen mayor seguridad y confiabilidad sobre el desempeño de los organismos estatales pertenecientes a los países incluidos en la evaluación.

En cuanto al informe “Barómetro Global de la Corrupción”¹⁶ y el Índice Fuentes de Soborno (IFS)¹⁷, en 2009 se estableció por un lado que los partidos políticos y la administración pública son percibidos como los sectores más corruptos; por otro lado que no obstante los países más ricos del mundo han suscrito la Convención de la OCDE contra el soborno transnacional, éste sigue siendo habitual en la práctica comercial y que las empresas de obras públicas y construcción son las más propensas a la corrupción del sector público, debido a que ejercen una influencia indebida en las políticas, decisiones y prácticas de los gobiernos¹⁸.

No sobra mencionar que existen otros entes internacionales como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT),

La OLACEFS, como organismo internacional, autónomo e independiente, realiza investigación científica, fomento de educación y conocimientos especiales, asistencia, coordinación y asesoramiento profesional para las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de América Latina y del Caribe. En ella se ha resaltado la necesidad de defender la autonomía de los organismos de control como instrumento fundamental en la lucha contra la corrupción.

La CEPAT, conformada por Entidades Fiscalizadoras Superiores de Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú, proporciona capacitación, estudios y divulgaciones sobre el tema de la ética a funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y

¹⁴ Qué es Transparencia Internacional. Recuperado el 1 de febrero de 2010 en: http://www.transparencia.org.es/Qué_es_TI.htm

¹⁵ Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International. Documento recuperado el 1 de febrero de 2009 en: <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCIÓN%202009/INDICE%20PERCEPCIÓN%202009.htm>

¹⁶ El Barómetro Global de la corrupción es una encuesta de opinión pública que efectúa Gallup Internacional por encargo de Transparency International. El informe presentado en 2009 se basó en la encuesta realizada a 73.132 personas en 69 países. Recuperado el 1 de abril de 2009, de: <http://www.transparencia.org.es/>

¹⁷ Mide la propensión al soborno de grandes multinacionales de los países con mayores exportaciones en el mundo. Recuperado el 1 de abril de 2009, de: <http://www.transparencia.org.es/>

¹⁸ Transparencia Internacional, Informe de Fuentes de Soborno (IFS), 2008. Recuperado el 1 de abril de 2009, de: [http://www.transparencia.org.es/índice de fuentes de soborno](http://www.transparencia.org.es/índice%20de%20fuentes%20de%20soborno).



servidores públicos en general.

La Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), elabora el Informe Barómetro de las Américas, que según el resultado de 2008 muestra que en Colombia el 61,7% de ciudadanos confían plenamente en la labor de la Fiscalía.

La calificación de la propensión a la corrupción en el nivel nacional es más benigna. De acuerdo con el informe elaborado por “Transparencia Colombia”¹⁹ de la vigencia 2008, las entidades públicas tuvieron en conjunto una calificación promedio de 69,5 lo cual significa un nivel de riesgo medio. El Banco de la República es la entidad con menor riesgo y la Cámara de Representantes por el contrario está entre las de mayor riesgo.

1.2.2 Prácticas de gobierno corporativo y de buen gobierno

El gobierno corporativo (GC) es el conjunto de normas y órganos internos para dirigir y controlar la gestión de una persona jurídica bien sea de manera individual o dentro de un grupo económico. Provee un marco con derechos y responsabilidades, dentro del cual interactúan los órganos de gobierno de una entidad²⁰.

Las prácticas de Buen Gobierno Corporativo o Mejores Prácticas Corporativas son herramientas e instrumentos empleados por las organizaciones para su autorregulación, con el fin de aplicar transparencia, eficiencia y honestidad en sus actividades, a la vez que hacerlas sostenibles en el tiempo. Son complementarias a la implantación de sistemas de gestión de calidad, sistema de control interno, códigos de ética y reglamentaciones de procedimientos operativos.

En el sector privado los objetivos son: atraer capitales mejorando la estructura de financiación; asegurar la sostenibilidad de sociedades, emisores y empresas; proteger los derechos de los inversionistas y grupos de interés; fomentar la confianza en los mercados financieros; promover la competitividad del país y mejorar el acceso al mercado internacional²¹.

Para el sector financiero, la Superintendencia Financiera (antes Superintendencia Bancaria) elaboró un documento que describe los elementos de Gobierno Corporativo para las entidades del sector financiero. Estos son: Grupos de Interés; Estructura de Propiedad; Máximo Órgano Social y Derechos de los Accionistas; Junta o Consejo Directivo; Administradores; Órganos de Control; Control de la Gestión de los Órganos de Gobierno Corporativo; Revelación de Información y Autorregulación de Gobierno Corporativo²².

¹⁹ Organismo creado desde 1998 para liderar desde la sociedad civil esfuerzos de lucha contra la corrupción.

²⁰ En: <http://www.gobiernocorporativo.com.co/>. Documento recuperado el 1 de abril de 2009

²¹ Objetivos de Gobierno Corporativo. Documento recuperado el 1 de abril de 2009 en: http://www.gobiernocorporativo.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4:Objetivos%20del%20Gobierno%20Corporativo&catid=1:Presentaci%20mp;Itemid=4

²² Documento Conceptual de Gobierno Corporativo. Superintendencia Financiera de Colombia, noviembre de 2006. <http://www.gobiernocorporativo.com.co/documentos/Superfinanciera.pdf>. Documento Conceptual de Gobierno Corporativo, noviembre 20 de 2006, consultado el 30 de abril de 2009



En cuanto al sector público, las prácticas de Gobierno Corporativo están en etapa de implementación, destacándose que en este sector lo fundamental es la interrelación entre la administración pública y la ciudadanía, y que se cumplan principios de transparencia, probidad y rendición de cuentas.

El marco normativo de Gobierno Corporativo comprende unas normas de carácter internacional y otras nacionales.

Las primeras, incluyen las Normas AS 8000 para auditar y certificar el cumplimiento de la responsabilidad corporativa con diversos grupos de interés; Normas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Gobierno Corporativo; Ley USA Patriot que contiene sanciones y penalizaciones por lavado de dinero y activos; Ley USA Victory Act, para la penalización de delitos económicos y financieros, "pena de muerte corporativa" y extinción de dominio de bienes; Ley Sarbanes-Oxley USA, sobre aplicación de sanciones civiles y penales extraterritoriales a empresas públicas y privadas que coticen en la bolsa de valores y tengan negocios con Estados Unidos o corresponsales en este país.

Las segundas, comprenden principalmente el Código de Comercio, Libro II, Títulos I y VI, Ley 222 de 1995, Título I y Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Parte III, Capítulo VIII y la Ley 964 de 2005 que regula el mercado de valores, todas se aplican al sector privado. También se encuentra la legislación penal contra delitos como la utilización indebida de información privilegiada, violación de la reserva industrial o comercial y la falsedad material de documentos privados.

En lo referente al sector público colombiano no existe una normativa específica, aunque algunas entidades han adoptado prácticas de gobierno corporativo. Además algunas reglamentaciones están correlacionadas con este fin, entre estas las normas de gestión de calidad, códigos de ética y de Buen Gobierno, Ley 909 de 2004 del empleo público, carrera administrativa y gerencia pública, Decreto 1599 de 2005 que adopta el modelo estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, MECI 1000:2005 y Decreto 3622 de 2005 sobre las políticas de desarrollo del sistema administrativo.

Lo que se deduce de todo lo anterior, es la necesidad de adoptar estándares internacionales de gobierno corporativo para el sector público, lo que permitiría contar con instrumentos adicionales para mejorar la gestión del riesgo, partiendo de esquemas de autorregulación y cumplimiento voluntario para fomentar actuaciones y decisiones responsables y transparentes, frente a los fines del Estado. También es importante que se fortalezcan los procesos de vinculación de personal, que cumpla condiciones de probidad y excelencia en el ejercicio de la función pública.

1.2.3 Desarrollo normativo para combatir la corrupción

Adicional al marco normativo a nivel internacional, en Colombia se ha desarrollado un compendio de normas para combatir la corrupción y lograr la transparencia de la administración pública. El campo de acción son las entidades de la administración pública

nacional y territorial, pero también se encuentran las normas que promueven la participación de la ciudadanía en su labor de veedores de la gestión pública. Se resaltan las siguientes:

Tabla 1. Normas para combatir la corrupción en la Administración Pública

| NORMA | OBJETO DE LA NORMA |
|------------------------------------|---|
| NORMAS DEL NIVEL NACIONAL | |
| Código Contencioso Administrativo. | Contiene normas sobre la imparcialidad de los servidores públicos y la obligación de declararse impedidos cuando su imparcialidad se vea afectada. También establece la responsabilidad por daños causados por culpa grave o dolo en ejercicio de sus funciones. |
| Ley 80 de 1993 | Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Contiene las reglas y principios de la contratación administrativa, causales de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el Estado, responsabilidad patrimonial por parte de los funcionarios y acción de repetición. |
| Ley 87 de 1993 | Establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 2145 de 1999. |
| Ley 190 de 1995 | Estatuto Anticorrupción, fija disposiciones para preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción administrativa. Incluye la obligación de informar sobre inhabilidades o incompatibilidades antes de ejercer un cargo público o contratar con el Estado. Autorizó el diario único de contratación para publicidad de la actividad contractual del Estado. |
| Decreto 2232 de 1995 | El Formulario único de bienes y rentas se exige de manera obligatoria para posesionarse en cargo público y contratar con el Estado. |
| Ley 333 de 1996 | Establece las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita. |
| Ley 412 de 1997 | Aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", con el objetivo de promover y fortalecer la cooperación para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, especialmente en el ejercicio de funciones públicas. |
| Ley 489 de 1998 | Estatuto de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Dicta normas para organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expide las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 978 de 1999 | Reestructura la Comisión Nacional para la Moralización. |



| NORMA | OBJETO DE LA NORMA |
|-------------------------------------|---|
| Ley 610 de 2000 | Establece el trámite de procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Aplicable a los servidores públicos y los particulares que administran recursos públicos, por acción u omisión, en forma dolosa o culposa, causen daño o menoscabo del patrimonio del Estado. |
| Ley 668 de 2001 | Declara anualmente el 18 de agosto como Día Nacional de la Lucha Contra la Corrupción ²³ . |
| Ley 678 de 2001 | Reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. |
| Ley 715 de 2001 | Dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud. |
| Ley 734 de 2002 | Código Disciplinario Único. Dispone que las faltas disciplinarias se causan por acción u omisión en el ejercicio de los deberes del servidor público, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, no acatamiento a prohibiciones; contempla el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. |
| Decreto 1972 de 2002 | Reglamenta la designación de los Directores o Gerentes Regionales o Seccionales o quienes hagan sus veces, en los Establecimientos Públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional. |
| Ley 793 de 2002 | Estableció las reglas de extinción de dominio. Mediante Decreto 1975 de 2002 se suspende la Ley 333 de 1996 y regula la acción y el trámite de la extinción del dominio. |
| Ley 872 de 2003 | Crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios. |
| Decreto 1599 de 2005 | Adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, MECI 1000:2005. |
| Ley 909 de 2004 | Regula el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Derogó la Ley 443 de 1998. |
| Decreto 3622 de 2005 | Trata sobre las políticas de desarrollo del sistema administrativo. |
| Ley 1150 de 2007 | Modifica la Ley 80 de 1993 o Estatuto de la Contratación Pública. Introduce mecanismos de transparencia al mejoramiento de la gestión contractual para subsanar la concurrencia de hechos de corrupción. |
| NORMAS DEL NIVEL TERRITORIAL | |
| Ley 136 de 1994 | Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. |
| Ley 141 de 1994 | Referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías por explotación de recursos naturales no renovables, y el |

²³ Es de anotar que el 9 de diciembre se estableció como el Día Internacional Contra la Corrupción.



| NORMA | OBJETO DE LA NORMA |
|--|---|
| | control y vigilancia de dichos recursos. |
| Ley 358 de 1997 | Reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. |
| Ley 549 de 1999 | Normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional. |
| Ley 617 de 2000 | Dicta normas para fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público. |
| Ley 795 de 2003 | Reforma algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 819 de 2003 | Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. |
| NORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA | |
| Ley 134 de 1994 | Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. |
| Ley 472 de 1998 | Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 850 de 2003 | Crea el marco legal para el ejercicio de la veeduría en nuestro país y el procedimiento para la constitución e inscripción de grupos de veeduría. |
| Decreto 1421 de 1993 | Dispuso la promoción de la participación comunitaria y la creación de organizaciones para la participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital. |
| Decreto 2170 de 2002 | Reglamenta la Ley 80 de 1993 en lo relacionado con la participación ciudadana en la contratación estatal. |

En relación con la Ley 734 de 2002, establece los deberes de los servidores públicos, siendo aplicable no solamente a quienes presten servicios públicos a cargo del Estado, sino también a particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales, ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado. Algunas prácticas se constituyen en delitos contra la administración pública o actos de corrupción por lo cual son objeto de análisis del presente estudio.

Respecto del control fiscal realizado por la Contraloría General de la República, adicional a los procesos de control fiscal micro, macro y de responsabilidad fiscal, se han venido realizado actividades en diversos campos, tales como los siguientes: seguimiento y vigilancia al manejo de recursos de inversión social del Sistema General de Participaciones; audiencias públicas para la rendición de cuentas y planes de mejoramiento; publicación de políticas públicas de contratación por parte de las entidades vigiladas para evitar el direccionamiento indebido de contratos; fortalecimiento del sistema de denuncia ciudadana



permitiendo el seguimiento en línea; plan de descongestión de los procesos de responsabilidad fiscal, con el fin de evitar la prescripción de procesos y fortalecimiento de la función de advertencia, para reaccionar de manera inmediata frente a casos especiales que puedan implicar graves riesgos al patrimonio público.

En el capítulo 2 del presente estudio se analizan las estadísticas y evolución de las investigaciones fiscales, disciplinarias y penales, adelantadas por la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación, respectivamente, practicadas durante los últimos cinco años, relacionadas con delitos contra la administración pública que además se constituyen en prácticas de corrupción.

Las estadísticas y evolución de las investigaciones disciplinarias, penales y fiscales,

1.2.4 El sistema de control interno de la administración pública

La Constitución de 1991 estableció en los artículos 209 y 269 que la administración pública contara con un sistema de control interno, obligando a las autoridades a aplicar funciones métodos y procedimientos de este tipo de control. Al respecto, la Ley 87 de 1993 desarrolló el mandato constitucional, en armonía con la Ley 298 de 1996 y con el propio Código Único Disciplinario consagrado en la Ley 734 de 2002, que fijó como deber de todo servidor público adoptar el sistema de control interno.

De acuerdo con la definición de⁴ la Ley 87 de 1993, el control interno es “... *un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos.*”

La Contraloría General de la República es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de esta norma y sus reglamentaciones. En ejercicio de ese control debe producir un informe anual de evaluación del sistema de control interno, que contiene la calificación y ranking de las entidades de acuerdo con la calificación obtenida durante la evaluación técnica practicada durante las auditorías.

La herramienta de evaluación aplicada en la actualidad corresponde al Modelo Estándar de Control interno para entidades del estado MECI 1000:2005, establecido mediante el Decreto 2913 de 2007, con la finalidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades públicas, pues permite que la alta dirección de estas entidades cumpla con los objetivos institucionales dentro de un nivel de eficiencia razonable y así mismo, hace que se puedan diseñar políticas acordes con las necesidades estatales y que se establezcan mecanismos, acciones y procedimientos para la prevención y neutralización de riesgos.



Es de anotar que se trata de una herramienta que lleva poco tiempo de implementación en su totalidad, por lo tanto están por verse los resultados en cuanto a cumplimiento de los fines del Estado bajo principios de eficacia, eficiencia y transparencia; satisfacción de necesidades de la comunidad; cumplimiento de metas de gestión y resultados de la administración pública; el mejoramiento de la competitividad entre las agencias estatales y la adecuada rendición de cuentas, por solo mencionar algunos aspectos que se esperarían de la gestión pública. Por la misma razón, tampoco se puede medir su aporte para garantizar la observancia de principios y valores de ética y moralidad en la administración pública.

1.2.5 Programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción (PLCC)

Está a cargo de la Vicepresidencia de la República y forma parte de la política estatal para contrarrestar la corrupción y lograr la probidad y transparencia en la gestión pública. Se fundamenta en la Ley 190 de 1995 o Estatuto Anticorrupción, lo mismo que los acuerdos y convenios con entidades internacionales y el auspicio de organismos multilaterales.

Los retos de este Programa son²⁴:

- Fortalecer y articular las instituciones democráticas, Estado y ciudadanía. Para ello se pretende garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; participación de la comunidad en las decisiones que los afectan económica, política, administrativa y culturalmente; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
- Impulsar el ejercicio del derecho a controlar el poder político, considerando que el artículo 3 de la Constitución establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, que puede ejercerla directa o indirectamente por medio del voto popular.
- Promover la cultura de la legalidad para que los ciudadanos sean capaces de identificar los actos de corrupción y cómo pueden afectar los intereses colectivos.

Para su funcionamiento se requiere: apoyo político de instancias superiores del gobierno; hacer parte de una estrategia anticorrupción más amplia; delimitación de responsabilidad respecto de otros órganos; mecanismos de coordinación con otras instancias; autonomía política y operativa; respaldo de los niveles directivos de la administración para que se asuman acciones preventivas o correctivas oportunas; tener un marco normativo y obtener recursos suficientes para cumplir su mandato.

Algunas estrategias aplicadas por el Programa son: auditorías visibles, interrelación con la ciudadanía, currículo de legalidad, contratación visible y pactos de transparencia y ética de lo público.

²⁴ Fuente: Presidencia de la República - Programa de Lucha contra la corrupción. Recuperado 1 de abril de 2009 de <http://web.presidencia.gov.co/>



Las auditorías visibles, permiten a la ciudadanía verificar que los recursos públicos destinados a educación, salud, vivienda, servicios básicos y garantía de derechos de la población en condición de vulnerabilidad, sean planeados, invertidos y ejecutados en forma efectiva. Se realizan en el nivel regional para vigilar proyectos de inversión social financiados con recursos del sistema general de participaciones y las regalías²⁵.

La interrelación de la administración pública con la ciudadanía, permite determinar necesidades y expectativas sociales a las que deben responder los programas de gobierno y para combatir la corrupción. También promover que los entes territoriales trabajen de manera más articulada y lograr concurrencia entre los propósitos del Estado y las necesidades de las personas.

El currículo de la legalidad fue creado para desarrollar en los ciudadanos una comprensión adecuada del sentido de las normas, especialmente aquellas relacionadas con el Estado Social de Derecho y el respeto como principio de convivencia pacífica.

Los procesos de “contratación visible”, permiten acompañar procesos precontractuales de entidades públicas, mediante el análisis del pliego de condiciones y aplicación de etapas adicionales y presentación de recomendaciones para mejorar el proceso contractual. Con base en los resultados obtenidos en el seguimiento de estos procesos se elaboró el “Manual sobre La Transparencia”, publicado en enero de 2010, que describe de manera didáctica las trampas más comunes en la contratación estatal, explicado con ejemplos reales.

También se desarrollan los pactos de transparencia y ética de lo público, que son acuerdos de voluntades entre gobernantes y ciudadanos para la aplicación de prácticas que permitan generar confianza de la ciudadanía hacia sus gobernantes. Implican responsabilidades y compromisos de gobernantes y ciudadanía e incluyen actividades para procurar la transparencia, participación, mejoramiento continuo y buen gobierno.

Vale la pena mencionar que entre los avances obtenidos a diciembre de 2009, en relación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se destacan:

- a) Estrategia regional de lucha contra la corrupción, mediante la cual se celebraron 159 pactos de transparencia con nuevos alcaldes, gobernadores y directores de corporaciones.
- b) Seguimiento a la inversión pública de alto riesgo, por medio de la cual se realizaron 53 foros de socialización de resultados de entrega de obras y/o proyectos terminados..
- c) Políticas transversales de lucha contra la corrupción, con la publicación de seis Informes sobre el seguimiento a la implementación de mecanismos de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción; suscripción de dos acuerdos de autorregulación con el sector Solidario; implementación del currículo de legalidad en

²⁵ En: Forjar. Revista del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

406 entidades educativas y mejora del Índice Nacional de Transparencia (Rama Ejecutiva), propósito que no se logró.

- d) El Programa tramitó el 100% de las denuncias recibidas.
- e) Se realizaron 15 procesos contractuales de alto impacto con la herramienta de “contratación visible”.

1.2.6 La Ética de lo Público

El servidor público, como representante de los intereses de la sociedad, debe aplicar los principios y valores de la administración pública en el desempeño de sus funciones; prestar el servicio público de manera eficiente, eficaz y oportuna; aplicar prácticas de Buen Gobierno y gestión por resultados; prestar el servicio público con calidad y protegiendo los derechos del ciudadano; desarrollar cultura de la legalidad y ejercer el liderazgo del Estado. En el ejercicio de sus funciones, debe cumplir los valores y principios que rigen el servicio público que constituyen la Ética de lo Público, entre estos transparencia y responsabilidad.

La transparencia significa garantizar el acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional; está vinculada a la responsabilidad, puesto que conlleva la obligación de los gobernantes de rendir cuentas al electorado y es un paso indispensable hacia la responsabilidad del gobierno para con la ciudadanía²⁶. La falta de transparencia puede ser causada por la limitada capacidad técnica para preparar y proveer datos oportunos y fiables.

En cuanto a la responsabilidad, es el cumplimiento cabal de las funciones que tengan correspondencia con los fines esenciales del Estado, concebidos en la Constitución Política y las normas que lo desarrollan. Se extiende no sólo a actuar con legalidad, sino con justicia. Está fuertemente interrelacionado con principios de transparencia y honestidad en el desempeño del servicio público.

Es importante agregar que para el ejercicio del servicio público se han definido los siguientes principios: vocación del servicio enfocándolo al interés público y no al particular; integridad para impedir influencias extrañas en el desempeño laboral; objetividad en cuanto a aplicación de criterios técnicos; responsabilidad especialmente ante la sociedad; apertura relacionada con la publicidad de los actos administrativos; honestidad, evitando los conflictos de interés y liderazgo.

1.2.7 Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)

Hace parte de una estrategia gubernamental para incrementar la productividad en la administración pública nacional, a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales. En dicha estrategia participan el

²⁶ KOPITS, George. Calidad de gobierno: Transparencia y responsabilidad. Documento preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal y la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible, mayo de 2000.



Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Interior y Justicia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Comunicaciones (Agenda de Conectividad); coordinados por un Comité Directivo y supervisados por una Secretaría Técnica.

Comprende cuatro componentes: reestructuración de la administración pública, reforma en la gestión del empleo público, fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, e integración de la información para la gestión pública.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) le compete mejorar la gestión del empleo público, lo cual fundamentalmente de la selección de personal con base en el principio de mérito y la gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos, incluyendo un nuevo sistema de información y gestión del empleo público.

No obstante, de acuerdo con un estudio adelantado por la Dirección de Estudios Sectoriales de Gestión Pública e Instituciones Financieras, en relación con la evaluación de la política de empleo público, se verificó que existe incertidumbre sobre la confiabilidad de las cifras e indicadores del Gobierno Nacional sobre los resultados del Programa de PRAP, especialmente en lo relacionado con reducción de cargos y costos de la administración pública. Adicionalmente, la información contenida en el sistema de información de empleo público es inconsistente y no cumple con los requerimientos de confiabilidad y transparencia propuestos al implantarse el Programa PRAP.

Adicionalmente, los resultados en la obtención de mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública no son palpables, lo cual se denota por ejemplo en la fusión de algunos ministerios como Protección Social, Interior y Justicia y de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que unieron actividades técnicas muy disímiles pero no lograron mejoras significativas en los objetivos y propósitos de las políticas gubernamentales que representan.

1.2.8 Control Social y Participación Ciudadana

El control social es el derecho que tiene la ciudadanía de ejercer directamente la democracia participativa. A pesar de estar concebido en la Constitución Política y la ley, el principal inconveniente para su desarrollo es el desconocimiento de las bondades del control social, la apatía ciudadana para evaluar la gestión y la falta de estrategias para incentivar la organización de la sociedad civil.

Permite el aumento de representación de las comunidades; el desarrollo de capacidades de los ciudadanos en el seguimiento de la administración y ejecución de la gestión; interlocución de instancias de participación ciudadana, comunitaria e institucional y órganos de control estatal, con el fin de mejorar la prestación de servicios de la administración pública.

Se realiza en las fases de información, formación y seguimiento. En la fase de información se muestran los principales logros de la administración; la de formación de la sociedad civil



para realizar acompañamiento a los órganos de control para que los resultados puedan ser controvertidos o respaldados y seguimiento para cumplir los compromisos adquiridos por la administración.

Debe permitir el acceso a la información sobre la gestión a controlar y las necesidades de la comunidad plasmadas en los respectivos planes de desarrollo; desarrollar procesos de formación ciudadana que permitan la generación de iniciativas y propuestas de programas, proyectos y planes por parte de la ciudadanía; generar en el ciudadano procesos de análisis, discusión y toma de decisiones sobre la realidad territorial y acciones del Estado; establecer e institucionalizar mecanismos de control sobre los representantes elegidos popularmente, los servidores públicos y la gestión pública y lograr la construcción de democracia y combatir la corrupción.

Es de anotar que a partir de la expedición de la Ley 1150 de 2007 y su decreto reglamentario 066 de 2008, modificado por el decreto 2474 de 2008, se buscó introducir mecanismos de transparencia al mejoramiento de la gestión contractual y subsanar la concurrencia de hechos de corrupción. Entre las modificaciones introducidas están la obligación de publicar los estudios previos, mayor jerarquía a la obligación de publicar los pliegos de condiciones y respuesta a observaciones sobre los mismos, deber de estimar y tipificar los riesgos durante la etapa contractual, selección abreviada para escoger los contratistas y la contratación de bienes, obras o servicios con características uniformes en aras de lograr eficiencia, eficacia y economía con los recursos públicos.

Adicionalmente están las veedurías ciudadanas, que constituyen uno de los mecanismos más idóneos para el ejercicio democrático de representación, lo cual permite a ciudadanos y organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública.

Otro mecanismo de control social es la rendición de cuentas, también denominada *accountability*, que es el deber legal y ético que tiene todo funcionario público de responder e informar sobre la administración, manejo y rendimientos del patrimonio público y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. Permite la interlocución entre la administración y la ciudadanía, ejercer los principios de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad y participación de la ciudadanía en el manejo de los recursos públicos, fortalece el sentido de lo público. Vale anotar que la gestión del presupuesto conlleva responsabilidad fiscal y penal de los ordenadores del gasto, pero también que no siempre los resultados de la gestión estatal satisfacen los requerimientos de la comunidad.

1.2.9 El control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República

La entidad realiza cuatro labores misionales que son el control fiscal micro realizado mediante las auditorías; el control fiscal macro por medio de análisis de políticas públicas y



estudios sectoriales; los procesos de responsabilidad fiscal y la promoción de la participación ciudadana. Las principales estrategias para la lucha contra la corrupción son²⁷:

- Plan General de Auditoría, que contiene la programación anual de las auditorías, con base en lineamientos de políticas macroeconómicas incidentes por sectores, resultados de la medición del riesgo institucional y de auditorías anteriores a los sujetos de control, complejidad de las entidades auditadas y otras evaluaciones.
- Celebración de planes de mejoramiento con los sujetos de control fiscal, para subsanar o corregir hallazgos negativos de orden administrativo que hayan sido identificados en ejercicio de la Auditoría Gubernamental.
- Constitución del Comité de Vigilancia y Seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones, especialmente destinados a salud y educación.
- Audiencias públicas con fundamento en el Proyecto PNUD COL/03/025CO/010204 Gobierno de los Países Bajos, para “Combatir la corrupción en Colombia a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y del capital social”.
- Actividades de Participación Ciudadana, fomentando el control fiscal participativo mediante la articulación del control ciudadano y el control fiscal que compete a la CGR. Comprende actividades de formación, divulgación y conformación de comités de vigilancia ciudadana.
- Publicación de políticas públicas de contratación por parte de las entidades vigiladas, para evitar el direccionamiento indebido de contratos.
- Fortalecimiento del sistema de denuncia ciudadana mediante seguimiento en línea.
- Descongestión de procesos de responsabilidad fiscal para evitar la prescripción.
- Fortalecimiento de la función de advertencia, para reaccionar de manera inmediata frente a casos que puedan implicar graves riesgos al patrimonio público.
- Creación de un grupo elite con funciones especiales de policía judicial, para fortalecer el valor probatorio de las pruebas en desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal.
- Fortalecimiento e implementación del sistema de control interno MECI.
- Coordinación del control fiscal con entidades de control territorial mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof).
- Convenios interinstitucionales de información, cooperación y utilización de bases de datos para mejorar la investigación y sanción en los procesos de responsabilidad fiscal.

²⁷ Basado en informe de Gestión de la CGR. “Hacia la excelencia en la Gestión Fiscal, 2007-2008”. Imprenta Nacional, agosto de 2008 y el discurso del Contralor General de la República, Julio César Turbay Quintero, “La lucha contra la corrupción”, en la reunión del Congreso de diciembre 10 de 2008.



- Reforma del Sistema de información para la Contratación Estatal (SICE), mediante mejoras al Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS) y adecuación para su uso tanto en el SICE como en el SECOP.
- Creación del Sistema Integrado de Información de Gestión Pública (SIIGEP), para consolidar resultados de evaluaciones de Control Interno, Riesgo Institucional, Dictamen, Hallazgos y Procesos Administrativos Sancionatorios.
- Fortalecimiento de las relaciones técnicas con el Congreso de la República, aportando los informes de ley (Auditoría al Balance, Informe Social, evaluación del Plan Nacional de Desarrollo e Informe del Medio Ambiente), como también los resultados del seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones y las Regalías; análisis de políticas públicas y respuestas a solicitudes y requerimientos del Congreso.
- Celebración del Convenio Tripartito con la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación para combatir prácticas corruptas.
- Otras actividades comprendieron la firma del Memorando de Entendimiento Técnico con la Banca Multilateral - Banco Mundial y BID; cooperación con la Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades de fiscalización Superior (OLACEFS); participación en el Comité Andino de Lucha contra la Corrupción y en la XIII Conferencia Internacional Anticorrupción.

La anterior lista, es sólo una parte de las organizaciones, mecanismos y herramientas, de origen privado o público, que han sido creados fuera y dentro del territorio Colombiano, con el propósito específico de disminuir los índices de corrupción y malversación de los bienes públicos. Sin embargo, los resultados a nivel país y a nivel de las instituciones públicas muestran claramente que persiste una subcultura fundamentada en la omisión de las normas establecidas y el uso de cargos públicos, especialmente de alto poder, en beneficio del bien particular en detrimento del bien general.

2. LAS INVESTIGACIONES POR POSIBLES CASOS DE CORRUPCIÓN

Con base en el análisis de las estadísticas de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, se evidenciaron los siguientes resultados.

2.1 Contraloría General de la República

Dentro de las labores de control fiscal realizadas durante el período 2004-2008, se examinaron 640 cuentas de las cuales no se fenecieron 231, equivalentes al 36%.

Así mismo, como se muestra en el Cuadro 1 y con base en las auditorías practicadas se evidenciaron 2.277 hallazgos con posible responsabilidad fiscal, cuyo monto total fue de \$978.785 millones.



Cuadro 1. Hallazgos de auditoría con posible responsabilidad fiscal, años 2004-2008 (unidades y millones \$ corrientes)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA HALLAZGOS DE AUDITORÍA TRAMITADOS AÑOS 2004-2008 | | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| HALLAZGOS TRAMITADOS (CANTIDADES) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| Hallazgos administrativos trasladados con posible Responsabilidad Fiscal | 566 | 440 | 135 | 218 | 918 | 2.277 |
| TOTAL HALLAZGOS TRAMITADOS | 566 | 440 | 135 | 218 | 918 | 2.277 |
| HALLAZGOS TRAMITADOS (valor en millones \$) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| Vr. Hallazgos administ. trasladados con posible Responsabilidad Fiscal | \$ 176.182 | \$ 190.541 | \$ 46.958 | \$ 236.803 | \$ 328.301 | \$ 978.785 |
| VALOR TOTAL HALLAZGOS TRAMITADOS (millones \$) | \$ 176.182 | \$ 190.541 | \$ 46.958 | \$ 236.803 | \$ 328.301 | \$ 978.785 |

Fuente: Contraloría General de la República - cubo de información

A su vez, se expidieron 2.061 procesos sancionatorios por no rendición de la cuenta en la forma y oportunidad establecidas, por incurrir en forma reiterada en errores y omisiones en presentación de cuentas y por incumplimiento en implantación de acciones correctivas de los planes de mejoramiento. El valor de las sanciones ascendió a \$3.907 millones, como se detalla en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Procesos sancionatorios CGR años 2004-2008 (unidades y millones \$ corrientes)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PROCESOS SANCIONATORIOS TRAMITADOS AÑOS 2004-2008 | | | | | | |
|--|--------|----------|--------|--------|--------|----------|
| INDICADORES PROCESOS SANCIONATORIOS | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTALES |
| Nº Total de Sanciones impuestas (Cantidad) | 357 | 513 | 609 | 660 | 582 | 2.061 |
| INDICADORES PROCESOS SANCIONATORIOS | | | | | | |
| Vr. de las sanciones impuestas (en millones \$) | \$ 438 | \$ 1.428 | \$ 491 | \$ 817 | \$ 734 | \$ 3.907 |

Fuente: Contraloría General de la República (Cubo de información)

Mientras tanto, la Contraloría Delegada para Participación Ciudadana tramitó un total de 9.503 denuncias, de las cuales 7.501, equivalentes al 79% obtuvieron respuesta de fondo. Es de anotar que las denuncias tramitadas por la CGR se recibieron directamente de la ciudadanía o de otras entidades públicas, entre ellas el Despacho del Zar Anticorrupción y otros entes de control. En su gran mayoría corresponden a casos de posible daño patrimonial en el manejo del presupuesto público y la contratación. Cuadro 3.

Cuadro 3. Denuncias tramitadas por la CGR años 2004-2008 (unidades)

| DENUNCIAS TRAMITADAS AÑOS 2004-2008 | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INDICADORES PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Cantidades) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| a) Denuncias Tramitadas | 2.317 | 1.582 | 1.755 | 2.004 | 1.845 | 9.503 |
| b) Denuncias con respuesta de fondo | 1.876 | 1.420 | 1.542 | 1.479 | 1.184 | 7.501 |
| Denuncias tramitadas / Denuncias con respuesta de fondo | 81% | 90% | 88% | 74% | 64% | 79% |

Fuente: Contraloría General de la República (Cubo de información)

Por su parte, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, tramita los procesos mediante los cuales establece la responsabilidad de los servidores públicos y particulares que administran bienes públicos, que con motivo de su gestión fiscal causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, en forma dolosa o culposa.



Los procesos de responsabilidad fiscal se constituyen es una medición aproximada de las cifras de corrupción, ya que persiguen el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Por ello obligan al pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal²⁸.

Durante el período 2004-2008 se emitieron en total 439 fallos sin responsabilidad fiscal, 1.335 fallos con responsabilidad fiscal y se archivó un total de 3.657 procesos. Al finalizar la vigencia 2008 quedaron en curso 211 indagaciones preliminares especiales y 2.322 procesos de responsabilidad fiscal, cuyo monto total asciende a cerca de \$1,6 billones. Cuadro 4.

Cuadro 4. Procesos de Responsabilidad Fiscal años 2004-2008 (unds. y millones \$)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL TRAMITADOS | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (Unidades) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Totales |
| Fallos Sin Responsabilidad Fiscal | 113 | 112 | 95 | 72 | 47 | 439 |
| Fallos Con Responsabilidad Fiscal | 386 | 281 | 227 | 223 | 218 | 1.335 |
| Procesos de Responsabilidad Fiscal archivados | 726 | 729 | 716 | 751 | 735 | 3.657 |
| Indagaciones preliminares en curso a 31 de diciembre | 893 | 631 | 575 | 375 | 211 | No acumulable |
| Procesos en curso a 31 de diciembre | 2.492 | 2.669 | 2.793 | 2.566 | 2.322 | No acumulable |
| PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (millones \$) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Totales |
| Fallos Sin Responsabilidad Fiscal | \$ 10.993 | \$ 56.722 | \$ 22.961 | \$ 51.046 | \$ 64.810 | \$ 206.532 |
| Fallos Con Responsabilidad Fiscal | \$ 58.295 | \$ 200.370 | \$ 19.585 | \$ 318.190 | \$ 39.030 | \$ 635.470 |
| Procesos de Responsabilidad Fiscal archivados | \$ 266.994 | \$ 608.722 | \$ 333.005 | \$ 471.372 | \$ 476.468 | \$ 2.156.561 |
| Indagaciones preliminares en curso a 31 de diciembre | \$ 216.920 | \$ 277.915 | \$ 121.346 | \$ 118.404 | \$ 63.003 | No acumulable |
| Procesos en curso a 31 de diciembre | \$ 1.592.066 | \$ 2.033.245 | \$ 2.022.477 | \$ 1.309.564 | \$ 1.517.369 | No acumulable |

Fuente: Contraloría General de la República (Cubo de información)

Del total de procesos archivados que en cantidad fueron 3.657, un 87% correspondió a inexistencia de mérito, caducidad y prescripción; mientras que el 13% restante se archivó por pago o reposición del bien. En cifras estos procesos sumaron \$2,1 billones, cifra de la que solamente se recuperó un 2% por pago o reposición. Cuadro 5.

Cuadro 5. Cantidad y valor de procesos archivados años 2004-2008 (unds. y millones \$)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL ARCHIVADOS | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| PROCESOS ARCHIVADOS (Unidades) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| Archivados por inexistencia de mérito y declaratoria de nulidad | 587 | 599 | 520 | 507 | 537 | 2.750 |
| Archivados Por Caducidad | 25 | 13 | 18 | 46 | 34 | 136 |
| Archivados por Prescripción | 5 | 14 | 85 | 110 | 87 | 301 |
| Archivados por Pago | 74 | 64 | 70 | 73 | 62 | 343 |
| Archivados por Reposición del Bien | 35 | 39 | 23 | 15 | 15 | 127 |
| Total Procesos Archivados | 726 | 729 | 716 | 751 | 735 | 3.657 |
| PROCESOS ARCHIVADOS (valores millones \$) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| Archivados por inexistencia de mérito y declaratoria de nulidad | \$ 239.365 | \$ 598.368 | \$ 190.183 | \$ 336.813 | \$ 426.817 | \$ 1.791.546 |
| Archivados Por Caducidad | \$ 24.649 | \$ 2.178 | \$ 10.064 | \$ 88.792 | \$ 27.236 | \$ 152.919 |
| Archivados por Prescripción | \$ 31 | \$ 2.728 | \$ 110.555 | \$ 37.922 | \$ 20.340 | \$ 171.576 |
| Archivados por Pago | \$ 1.656 | \$ 2.651 | \$ 21.619 | \$ 4.632 | \$ 1.537 | \$ 32.095 |
| Archivados por Reposición Bien | \$ 1.292 | \$ 2.798 | \$ 585 | \$ 3.213 | \$ 538 | \$ 8.425 |
| Total Procesos Archivados | \$ 266.994 | \$ 608.722 | \$ 333.005 | \$ 471.372 | \$ 476.468 | \$ 2.156.561 |

Fuente: Contraloría General de la República - cubo de información

²⁸ Ley 610 de 2000, "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".



Durante las etapas de indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal se lograron recuperaciones por valor de \$93.943 millones. Cuadro 6.

Cuadro 6. CGR, recuperaciones años 2004-2008 (millones \$)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | | | | | | |
|--|-----------|----------|-----------|----------|-----------|--------|
| VALOR RECUPERACIONES PRF | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| Vr. recuperada en indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal (millones \$) | \$ 12.440 | \$ 9.374 | \$ 23.501 | \$ 7.452 | \$ 41.175 | 93.943 |
| Fuente: Contraloría General de la República (Cubo de información) | | | | | | |

Del total de fallos expedidos con responsabilidad fiscal se trasladaron para cobro coactivo 467 procesos, cuantificados en \$52.520 millones. Cuadro 7.

Cuadro 7. CGR, Fallos trasladados a cobro coactivo años 2004-2008 (unds. y millones \$)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | | | | | | |
|---|-----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|
| PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL TRASLADADOS A JURISDICCIÓN COACTIVA | | | | | | |
| PRF TRASLADADOS A JURISDICCIÓN COACTIVA | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL |
| Nº Fallos Con Responsabilidad Fiscal Traslados a Jurisdicción Coactiva | 97 | 98 | 95 | 124 | 53 | 467 |
| Vr. Fallos Con Responsabilidad Fiscal Traslados a Jurisdicción Coactiva (millones \$) | \$ 25.046 | \$ 5.843 | \$ 5.291 | \$ 13.784 | \$ 2.555 | \$ 52.520 |
| Fuente: Contraloría General de la República (Cubo de información) | | | | | | |

También debe mencionarse que el monto de la cartera por cobrar mediante proceso de jurisdicción coactiva, al cierre de 2008 ascendía a \$276.672 millones, que comprenden fallos con responsabilidad, procesos sancionatorios y tarifa de control fiscal. Cuadro 8.

Cuadro 8. Saldo por cobrar por jurisdicción coactiva, años 2004-2008 (millones \$)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| SALDO POR COBRAR POR JURISDICCIÓN COACTIVA (millones \$) | | | | | |
| CONCEPTO | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Saldo Cartera de Fallos con Responsabilidad | \$ 236.097 | \$ 417.140 | \$ 287.545 | \$ 270.230 | \$ 266.668 |
| Saldo Cartera Por Procesos Sancionatorios | \$ 687 | \$ 844 | \$ 1.011 | \$ 9.837 | \$ 9.718 |
| Saldo Cartera Por Tarifa de Control Fiscal | \$ 32 | \$ 265 | \$ 264 | \$ 264 | \$ 287 |
| Total por cobrar | \$ 236.816 | \$ 418.249 | \$ 288.820 | \$ 280.331 | \$ 276.672 |
| Fuente: Contraloría General de la República (Cubo de información) | | | | | |

Por último, el Boletín de Responsables Fiscales publicado trimestralmente por la CGR muestra que en el período analizado el número de responsables fiscales se redujo de 800 a 593, que equivalen a un decrecimiento del 25%. En cuantía se presentó un incremento del 16% al pasar de \$45.438 millones a \$52.963 millones. Cuadro 9.

Cuadro 9. Boletín Responsables Fiscales años 2004-2008 (unds. y millones \$)

| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | | | | | |
|--|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES | | | | | |
| Cantidad (Unidades) y Valor (millones \$ corrientes) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| No. Total de responsables fiscales reportados en el boletín | 800 | 908 | 1202 | 1035 | 593 |
| Cuantía total de responsabilidades fiscales reportadas (millones \$) | \$ 45.438 | \$ 85.686 | \$ 112.719 | \$ 90.879 | \$ 52.963 |
| Fuente: Contraloría General de la República - Boletín de Responsables Fiscales | | | | | |



La información de responsables fiscales de este boletín es de trascendental importancia, tanto así que obliga a los representantes legales, nominadores y demás funcionarios competentes, abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Además es una norma concordante con lo dispuesto en el Estatuto Anticorrupción, Ley 190 de 1995, en cuanto a inhabilidades o incompatibilidades.

2.2 Procuraduría General de la Nación

Esta entidad vigila el cumplimiento por parte de los servidores públicos de los deberes contemplados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario), en cuanto a gestión, esmero, protección de los recursos, lealtad a la Constitución y a la Ley, decoro, respeto y acatamiento. Dicha norma es aplicable a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales, presten servicios públicos o administren recursos del Estado, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado. En el artículo 43 se estipula el tipo de sanción según la falta sea gravísima, grave o leve.

Con base en la información de la División de Registro y Control de la Procuraduría, se estableció que durante el período 2004-2008 hubo una importante disminución del número de procesos disciplinarios tramitados, relacionados directamente con prácticas de corrupción en la gestión pública, los cuales pasaron de 75.562 a 62.113. Es importante anotar que las faltas con mayor nivel de ocurrencia son en su orden: abuso de autoridad (34,1%), irregularidades en la contratación administrativa (30,1%), inmoralidad o corrupción administrativa (15,9%) e irregularidades en el manejo del presupuesto público (9,9%). Cuadro 10.

Cuadro 10. Procesos disciplinarios registrados por capítulos

| PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------|
| PROCESOS DISCIPLINARIOS REGISTRADOS POR CAPÍTULO | | | | | | |
| PERIODO: Enero 1o. de 2004 a Diciembre 31 de 2008 | | | | | | |
| NOMBRE CAPÍTULO (Tipo de proceso) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Partic. en el Total (año 2008) |
| Abuso de autoridad | 27.778 | 32.102 | 30.422 | 26.762 | 21.166 | 34,1% |
| Enriquecimiento ilícito | 1.069 | 893 | 766 | 621 | 452 | 0,7% |
| Extralimitación en el ejercicio de funciones públicas | 1.820 | 2.350 | 1.939 | 1.378 | 839 | 1,4% |
| Inmoralidad (corrupción) administrativa | 9.203 | 11.523 | 11.725 | 12.822 | 9.906 | 15,9% |
| Intervención en política | 2.588 | 1.432 | 1.669 | 2.135 | 2.036 | 3,3% |
| Irregularidades en contratación administrativa | 20.869 | 23.273 | 22.291 | 22.059 | 18.707 | 30,1% |
| Irregularidades en el manejo del presupuesto | 7.464 | 8.282 | 8.804 | 7.821 | 6.174 | 9,9% |
| Irregularidades en perjuicio del Medio Ambiente | 27 | 39 | 53 | 24 | 35 | 0,1% |
| Mal manejo y uso indebido de bienes públicos | 1.623 | 2.004 | 1.732 | 1.423 | 762 | 1,2% |
| Violación al Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades | 3.121 | 3.238 | 2.413 | 1.748 | 2.036 | 3,3% |
| TOTALES | 75.562 | 85.136 | 81.814 | 76.793 | 62.113 | 100% |

Fuente: Procuraduría General de la Nación - División de Registro y Control (Informe generado en marzo 19 de 2009)



Así mismo, durante el período 2004-2008 los fallos sancionatorios de primera y segunda instancia ascendieron a 493, de los cuales seis (1%), se dictaron con inhabilidad para ejercer el cargo público, 181 (37%) con suspensión de funciones y 306 (62%) con destitución del cargo público. La mayor cantidad de fallos se produjo durante 2007 y 2008 con un 46,7% y un 25,8%, respectivamente. Cuadro 11.

Cuadro 11. Fallos de Procesos de 1ª. y 2ª. Instancias Sancionatorias, años 2004 a 2008

| PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | | | | | | |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| FALLOS DE 1a. Y 2a. INSTANCIAS SANCIONATORIOS B9 | | | | | | |
| PERIODO: Enero 1o. de 2004 a Diciembre 31 de 2008 | | | | | | |
| NOMBRE CAPITULO | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
| FALLOS SANCIONATORIOS CON INHABILIDAD | | | | | | |
| Abuso de Autoridad | 1 | 1 | | 2 | | 4 |
| Inmoralidad (corrupción) administrativa | | | 1 | 1 | | 2 |
| Subtotal fallos sancionatorios - INHABILIDAD | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 6 |
| FALLOS SANCIONATORIOS CON SUSPENSIÓN | | | | | | |
| Abuso de Autoridad | 1 | 6 | 15 | 25 | 38 | 85 |
| Enriquecimiento ilícito | 2 | | | | | 2 |
| Extralimitación en el ejercicio de las funciones públicas | | 1 | | 2 | | 3 |
| Inmoralidad (corrupción) administrativa | 1 | 6 | 1 | 5 | 5 | 18 |
| Intervención en política | | | 2 | | 2 | 4 |
| Irregularidades en contratación administrativa | 1 | 4 | 9 | 12 | 27 | 53 |
| Irregularidades en el manejo del presupuesto | 1 | 3 | | 2 | 2 | 8 |
| Mal manejo y uso indebido de bienes públicos | | | 3 | | 1 | 4 |
| Violación régimen de inhabilidades e incompatibilidades | | | | | 4 | 4 |
| Subtotal fallos sancionatorios - SUSPENSIÓN | 6 | 20 | 30 | 46 | 79 | 181 |
| FALLOS SANCIONATORIOS CON DESTITUCIÓN | | | | | | |
| Abuso de Autoridad | 2 | 5 | 6 | 12 | 7 | 32 |
| Enriquecimiento ilícito | 2 | | 3 | | 3 | 8 |
| Extralimitación en el ejercicio de las funciones públicas | | | | 3 | 1 | 4 |
| Inmoralidad (corrupción) administrativa | 2 | 38 | 6 | 144 | 5 | 195 |
| Intervención en política | | | 1 | 3 | | 4 |
| Irregularidades en contratación administrativa | | | 2 | 6 | 18 | 26 |
| Irregularidades en el manejo del presupuesto | | | 1 | 9 | 9 | 19 |
| Mal manejo y uso indebido de bienes públicos | | | 1 | 1 | | 2 |
| Violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades | 1 | | 7 | 3 | 5 | 16 |
| Subtotal fallos sancionatorios - DESTITUCIÓN | 7 | 43 | 27 | 181 | 48 | 306 |
| TOTAL FALLOS SANCIONATORIOS | 14 | 64 | 58 | 230 | 127 | 493 |
| Distribución de procesos por años | 2,8% | 13,0% | 11,8% | 46,7% | 25,8% | 100,0% |

Fuente: Procuraduría General de la Nación - División Registro y Control (Informe generado el 19 de marzo de 2009)

2.3 Fiscalía General de la Nación

La entidad adelanta las investigaciones por intermedio de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública. El Sistema tradicional de investigación (SIJUF) o Ley 600, ha sido reemplazado paulatinamente por el Sistema Penal Acusatorio establecido por la Ley 906 de 2004, a partir de 2005.

Con base en la información estadística del período 2004-2008, se pudo establecer que en total se abrieron 80.166 investigaciones por delitos contra la administración pública por prácticas de corrupción. El 71% de estos casos se inició con base en la normativa vigente



antes de 2005 (Ley 600), mientras que el 29% restante pertenece al sistema penal oral acusatorio (SPOA) establecido mediante la Ley 906 de 2004. Cuadro 12.

Cuadro 12. Procesos penales por delitos contra la administración pública, años 2004-2008

| FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN | | | | | | | | | | | | |
|--|--|-------------|--------------|-------------|--|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | | | | | | | | | | | | |
| Cantidad de procesos años 2004-2008 | | | | | | | | | | | | |
| TIPO DE DELITO | Casos Sistema Penal Oral Acusatorio - Ley 906 de 2004 (años 2005-2008) | | | | Procesos Administración SIJUF Ley 600 (años 2004-2008) | | | | TOTALES | | | |
| | INGRESOS | | SALIDAS | | INGRESOS | | SALIDAS | | INGRESOS | | SALIDAS | |
| | No. Casos | Partic. % | No. Casos | Partic. % | No. Procesos | Partic. % | No. Procesos | Partic. % | Cantidad | Partic. % | Cantidad | Partic. % |
| Abuso de autoridad y otras infracciones | 5.828 | 24,7% | 3.482 | 37,3% | 4.920 | 8,7% | 2.989 | 10,1% | 10.748 | 13,4% | 6.471 | 16,6% |
| Abuso de función pública | 525 | 2,2% | 240 | 2,6% | 211 | 0,4% | 131 | 0,4% | 736 | 0,9% | 371 | 1,0% |
| Asesoramiento y otras actuaciones ilegales | 24 | 0,1% | 13 | 0,1% | 105 | 0,2% | 50 | 0,2% | 129 | 0,2% | 63 | 0,2% |
| Asociación para la comisión de delito contra la administración pública | 10 | 0,0% | 1 | 0,0% | 520 | 0,9% | 242 | 0,8% | 530 | 0,7% | 243 | 0,6% |
| Celebración indebida de contratos | 126 | 0,5% | 30 | 0,3% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 126 | 0,2% | 30 | 0,1% |
| Cohecho | 954 | 4,0% | 288 | 3,1% | 1.352 | 2,4% | 805 | 2,7% | 2.306 | 2,9% | 1.093 | 2,8% |
| Concusión | 900 | 3,8% | 235 | 2,5% | 1.780 | 3,1% | 792 | 2,7% | 2.680 | 3,3% | 1.027 | 2,6% |
| Contrato sin cumplimiento de requisitos legales | 666 | 2,8% | 123 | 1,3% | 4.623 | 8,2% | 1.991 | 6,7% | 5.289 | 6,6% | 2.114 | 5,4% |
| Delitos contra la administración pública | 2.566 | 10,9% | 805 | 8,6% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 2.566 | 3,2% | 805 | 2,1% |
| Enriquecimiento ilícito | 264 | 1,1% | 68 | 0,7% | 484 | 0,9% | 189 | 0,6% | 748 | 0,9% | 257 | 0,7% |
| Interés indebido en la celebración de contratos | 364 | 1,5% | 90 | 1,0% | 2.037 | 3,6% | 947 | 3,2% | 2.401 | 3,0% | 1.037 | 2,7% |
| Intervención en política | 88 | 0,4% | 30 | 0,3% | 106 | 0,2% | 62 | 0,2% | 194 | 0,2% | 92 | 0,2% |
| Omisión del agente retenedor o recaudador | 4.127 | 17,5% | 1.472 | 15,8% | 15.330 | 27,1% | 9.651 | 32,6% | 19.457 | 24,3% | 11.123 | 28,5% |
| Peculado | 2.336 | 9,9% | 572 | 6,1% | 14.388 | 25,4% | 6.381 | 21,5% | 16.724 | 20,9% | 6.953 | 17,8% |
| Prevaricato | 4.339 | 18,4% | 1.700 | 18,2% | 9.664 | 17,1% | 4.836 | 16,3% | 14.003 | 17,5% | 6.536 | 16,8% |
| Revelación de secreto | 15 | 0,1% | 6 | 0,1% | 20 | 0,0% | 9 | 0,0% | 35 | 0,0% | 15 | 0,0% |
| Simulación de investidura o cargo | 215 | 0,9% | 85 | 0,9% | 233 | 0,4% | 155 | 0,5% | 448 | 0,6% | 240 | 0,6% |
| Tráfico de influencias | 77 | 0,3% | 27 | 0,3% | 163 | 0,3% | 73 | 0,2% | 240 | 0,3% | 100 | 0,3% |
| Usurpación y abuso de funciones públicas | 113 | 0,5% | 43 | 0,5% | 139 | 0,2% | 91 | 0,3% | 252 | 0,3% | 134 | 0,3% |
| Utilización indebida de información privilegiada | 16 | 0,1% | 8 | 0,1% | 37 | 0,1% | 24 | 0,1% | 53 | 0,1% | 32 | 0,1% |
| Violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades | 78 | 0,3% | 22 | 0,2% | 423 | 0,7% | 228 | 0,8% | 501 | 0,6% | 250 | 0,6% |
| TOTALES | 23.631 | 100% | 9.340 | 100% | 56.535 | 100% | 29.646 | 100% | 80.166 | 100% | 38.986 | 100% |

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Información estadísticas Delitos contra la Administración Pública

Según se observa, los delitos que han ocasionado mayor cantidad de apertura de investigaciones penales han sido en su orden: omisión del agente retenedor o recaudador (24,3%), peculado (20,9%), prevaricato (17,5%), abuso de autoridad y otras infracciones (13,46%) e irregularidades en la contratación (9,6%).

Del total de procesos abiertos se han concluido diligencias de 38.986, equivalentes al 49% del total. En una altísima proporción (77%) estos procesos han sido archivados, con preclusión o extinción de la acción penal, ejecutoria de inhibitoria o no se prosiguió la investigación. A lo anterior se agrega que la cantidad de procesos con sentencia condenatoria, resolución de acusación o trasladados a otras autoridades²⁹, no alcanza a la quinta parte del total de procesos finalizados (salidas). Cuadro 13.

²⁹ Los traslados se realizan a jueces, justicia penal militar, Congreso, Corte Suprema de Justicia y jueces penales militares



Cuadro 13. Fiscalía General de la Nación, Procesos tramitados años 2004-2008

| FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN | | | | | | |
|--|---|-------------|---------------------------------------|-------------|---------------|-------------|
| INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | | | | | | |
| Procesos tramitados años 2004-2008 (Salidas) | | | | | | |
| ESTADO DEL PROCESO | Casos Sistema Penal Oral Acusatorio - Ley 906 de 2004 (*) | | Procesos Administración SIJUF Ley 600 | | TOTALES | |
| | No. Casos | Partic.% | No. Procesos | Partic.% | No. Procesos | Partic.% |
| Archivo por diversas causales, preclusión, extinción de la acción penal, desestimiento, inasistencia querellante | 6.650 | 71,2% | 11.054 | 37,3% | 17.704 | 45,4% |
| Ejecutoria de inhibitoria, abstenerse de investigar, inadmitir denuncia | 0 | 0,0% | 12.350 | 41,7% | 12.350 | 31,7% |
| Trasladados a otras autoridades y a otras instancias | 1.638 | 17,5% | 1.214 | 4,1% | 2.852 | 7,3% |
| Calificación con resolución de acusación | 0 | 0,0% | 2.897 | 9,8% | 2.897 | 7,4% |
| Inactivado para acumulación conexidad procesal | 218 | 2,3% | 1.581 | 5,3% | 1.799 | 4,6% |
| Conciliación con acuerdo | 638 | 6,8% | | 0,0% | 638 | 1,6% |
| Sentencia condenatoria, sentencia anticipada | 44 | 0,5% | 305 | 1,0% | 349 | 0,9% |
| Sentencia absolutoria | 16 | 0,2% | 123 | 0,4% | 139 | 0,4% |
| Aceptación cargos, amonestación, otros trámites | 136 | 1,5% | 122 | 0,4% | 258 | 0,7% |
| TOTALES | 9.340 | 100% | 29.646 | 100% | 38.986 | 100% |

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Información estadísticas Delitos contra la Administración Pública
(* El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) rige a partir de 2005)

CONCLUSIONES

El Estado Colombiano ha sido víctima del flagelo de la corrupción durante muchos años, la cual se ha manifestado en diversas modalidades que básicamente comprenden los delitos contra la administración pública, los mecanismos de captura del Estado, y en general las fallas de la administración pública que causan menoscabo de los recursos públicos.

Para solucionar este problema al igual que la falta de ética de lo público, existen diversas instancias en el nivel nacional e internacional, se aplican códigos de Buen Gobierno, normas de ética y transparencia, y se cuenta con un programa nacional de lucha contra la corrupción; también la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, ya sea actuando de manera conjunta o independiente, adelantan diversas acciones para contrarrestar las prácticas de corrupción.

Pero es indispensable que todos los organismos y las actividades encaminadas a este fin estén sincronizados y existan esfuerzos de cooperación mancomunada y de manera continua. Además se requiere que exista actitud de las personas, especialmente quienes tienen la potestad de gobernar o tomar parte en las decisiones de aplicación de los recursos públicos, mediante el acatamiento de las normas e instrumentos que en teoría permitirían un mejor control de la denominada “cosa pública”, con el fin de que se dé un manejo más óptimo a los bienes públicos, especialmente aquellos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.



Así mismo, es indispensable que la participación de la sociedad civil, liderada por los medios de comunicación y los organismos de investigación académica, tenga un rol más preponderante como veedores o fiscalizadores de los procesos de gestión pública, para contribuir a la labor de los organismos que realizan investigaciones penales, disciplinarias, administrativas y fiscales por delitos contra la administración pública.

Lógicamente todos estos esfuerzos requieren que al interior de los organismos de la administración pública se asuman medidas contundentes contra interferencias políticas; y que sean evaluados de acuerdo con su desempeño financiero y la obtención de esas metas y objetivos bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía.

Ello no impide que se promueva contar con instituciones de control más sólidas, una reglamentación más estricta y una mayor participación de la ciudadanía para verificar la utilización del presupuesto, especialmente el de inversión social, todo ello con el fin de garantizar niveles más bajos de corrupción.

También se necesita el reforzamiento del sistema judicial, con el fin de que se puedan hacer efectivas las penas impuestas contra los servidores públicos y los particulares que actúen en la comisión de delitos contra la administración pública; aumentar las causales de destitución de los funcionarios públicos, conforme con los nuevos delitos contra la administración y llevar un control más estricto de los bienes y rentas de los servidores públicos.

En resumen, la lucha contra la corrupción implica que se desarrollen mecanismos de cooperación y ayuda entre países acordes con las modernas tecnologías, especialmente enfocados al control de operaciones de fraude y delitos de talla internacional, acompañados de mejores prácticas de democracia y gobernabilidad, consolidación de los principios y valores éticos institucionales e individuales y el reforzamiento del sistema judicial para erradicar la impunidad.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS PULIDO, Armando. “Las demandas y condenas contra la nación. Factores de desestabilización de las finanzas y del gasto público”. Dirección de Estudios Sectoriales de Gestión Pública e Instituciones Financieras, de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, febrero de 2009.

Banco Mundial. Cómo ayuda el banco a combatir la corrupción, junio de 2004. Recuperado el 1 de abril de 2009, de <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm>

CIPE. Centro para la Empresa Privada Internacional. En busca de buenos directores: Una guía hacia la formación del Gobierno Corporativo en el siglo 21. Washington: CIPE, 2003.
Contraloría General de la República. Control fiscal, modernización y lucha contra la corrupción: Experiencias en América Latina. Bogotá, Colombia, 1ª. Edición febrero de 2006.



Contraloría General de la República. Informe de Gestión. Hacia la Excelencia en la Gestión Fiscal. 2007-2008, Imprenta Nacional, agosto de 2008

Constitución Política de Colombia de 1991

Corporación Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional. ¿Qué es la corrupción? En: <http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCIÓN/tabid/62/>

Pactos de Transparencia y Buen Gobierno. La Transparencia, una Cuestión de Compromiso. En: Revista FORJAR. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la corrupción. Vicepresidencia de la República. Editora Desarrollo Social S.A.

Presidencia de la República. Programa de Lucha contra la corrupción. Recuperado 1 de abril de 2009. En: <http://web.presidencia.gov.co/>

RODRÍGUEZ CUBIDES, Alex Alberto. Currículo de legalidad: Un instrumento para la Civilidad y la Convivencia. E Revista Forjar. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, páginas 60 a 66.

Salcedo-Albarán Eduardo y otros. La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. Dirección Académica Luis Jorge Garay Salamanca. Recuperado el 1º de abril de 2009. En: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura de Estado.pdf>

Superintendencia Financiera de Colombia. Documento Conceptual de Gobierno Corporativo, de noviembre de 2006. consultado el 30 de abril de 2009 en: <http://www.gobiernocorporativo.com.co/documentos/Superfinanciera.pdf>.

Transparencia Internacional, Informe de Fuentes de Soborno (IFS), 2008. En: transparencia.org.es/índice de fuentes de soborno

Transparency International. The Global Coalition Against Corruption. Barómetro Global de la Corrupción, 2009, recuperado el 1 de abril de 2009, de: <http://www.transparencia.org.es/>

Transparency International. The global coalition against corruption. Informe Global de la Corrupción 2009. Recuperado el 1 de febrero de 2010 en: <http://www.transparencia.org.es>

Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International. Documento recuperado el 1 de febrero de 2009 en: <http://www.transparencia.org.es>

Vicepresidencia de la República. "La captura del Estado": Un reto en la lucha anticorrupción. Bogotá, Noviembre 20 de 2003. Recuperado el 1 de abril de 2009. En: <http://www.vicepresidencia.gov.co>