UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La Corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla

Un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014

Corruption in Colombia, conceptual and methodological approaches to address it

An analysis of the control and investigation entities and case studies 2010-2014

JESÚS EMERIO VILLAMIL

Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Medellín, Colombia
2017

La Corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla

Un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014

JESÚS EMERIO VILLAMIL

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios Políticos

Directora
PhD. **MARY LUZ ALZATE ZULUAGA**

Línea de investigación:
Gestión, Administración y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Medellín, Colombia
2017

Agradecimiento y dedicatoria

Agradezco al supremo creador de todas las cosas por la vida, por la salud, por la oportunidad de seguir soñando, aprendiendo y creciendo como persona cada día, por llenarme de fortaleza para continuar, cuando a punto de caer he estado.

A mi tutora y directora de tesis PhD. Maryluz Alzate, por su constante apoyo, consejos y orientaciones.

Y de manera especial a mi esposa, por su permanente ayuda y apoyo incondicional.

Finalmente dedico este trabajo, a todas aquellas personas que no tienen voz y sin embargo, creen y anhelan vivir algún día, en una Colombia distinta, alejada de tanta corrupción.

Resúmen

La presente investigación tuvo como objetivo, analizar el fenómeno de la corrupción desde un punto de vista teórico institucional y a partir del estudio de casos ocurridos durante la última década en Colombia, con el fin de obtener elementos que ayudaran a construir una propuesta teórico-metodológica, la cual permita optimizar o mejorar el esfuerzo institucional, al momento de abordar y enfrentar el fenómeno.

De este modo, en primer lugar se presentan los resultados obtenidos de la revisión bibliográfica, a partir de la cual se intentó identificar y establecer los orígenes de la corrupción, así como los conceptos, definiciones y perspectivas más empleadas para analizarla.

Seguidamente, con base en los hallazgos teóricos y la definición de dos categorías de corrupción -necesarias para abordar su estudio-, se exploró la construcción de herramientas prácticas para el abordaje, tanto de los entes de control e investigación colombianos como de los casos de corrupción seleccionados; así mismo se efectuó la revisión de estrategias, instrumentos y políticas públicas expedidas e implementadas durante el mismo periodo, para combatir la corrupción.

En esa línea, se realizó un análisis de los entes de control e investigación estatal: Contraloría General de la República, Procuraduría y Fiscalía General de la Nación, buscando determinar en qué consiste su labor y cuál es su rol, dentro de la lucha contra la corrupción, así como, sus principales aportes, resultados, limitaciones y desafíos institucionales.

Luego, con base en los hallazgos obtenidos en el análisis de los entes de control e investigación, se seleccionaron algunos casos de corrupción relevantes ocurridos durante el periodo objeto de estudio, los cuales fueron abordados y analizados a partir de la matriz construida para tal fin.

De igual manera a partir de los referentes teóricos y los resultados obtenidos durante el análisis, tanto de los entes de control e investigación como de los casos de corrupción abordados, se propuso la construcción de un concepto sobre de la corrupción, aplicable a la realidad colombiana.

Para concluir, en el apartado final que trata sobre la construcción de herramientas teórico-metodológicas para abordar y enfrentar el fenómeno, se buscó abordar el mismo desde una perspectiva propositiva y crítica, generando algunos aportes a manera de recomendaciones y sugerencias, derivadas del análisis de los casos y también de la experiencia directa del investigador, las cuales se consideran útiles y significativas para promover una verdadera reforma estructural que nos permita como Nación, hacer una reingeniería al esquema de lucha contra la corrupción.

Palabras claves: Corrupción, Entes de Control e Investigación, Narcisista, Antisocial.

Abstract

The present research aimed to analyze the phenomenon of corruption from a theoretical institutional point of view and from the study of cases occurred during the last decade in Colombia, in order to obtain elements that help build a theoretical and methodological proposal, which allows to optimize or improve the institutional effort, when addressing and facing the phenomenon.

In this way, we first present the results obtained from the bibliographic review, from which we tried to identify and establish the origins of corruption, as well as the concepts, definitions and perspectives most used to analyze it.

Next, based on the theoretical findings and the definition of two categories of corruption - necessary to address its study - the exploration of practical tools for the approach of both Colombian control and investigation entities and cases of corruption Selected; Likewise, a review of strategies, instruments and public policies issued and implemented during the same period was carried out to combat corruption.

In that line, an analysis of the state control and investigation entities was carried out: General Comptroller of the Republic, Attorney General's Office and General Prosecutor's Office, seeking to determine what their work consists of and what their role is, within the fight against Corruption, as well as its main contributions, results, limitations and institutional challenges.

Then, based on the findings obtained in the analysis of the control and investigation entities, we selected some relevant corruption cases that occurred during the period of study, which were approached and analyzed from the matrix constructed for that purpose.

Similarly, based on the theoretical references and the results obtained during the analysis of both the control and investigation bodies and the corruption cases addressed, it was proposed the construction of a concept on corruption, applicable to Colombian reality.

To conclude, in the final section that deals with the construction of theoretical and methodological tools to address and confront the phenomenon, it was sought to approach the same from a propositional and critical perspective, generating some contributions in the form of recommendations and suggestions, derived from the analysis of The cases and also the direct experience of the investigator, which are considered useful and significant to promote a real structural reform that allows us as a Nation, to reengineer the anti-corruption scheme.

Keywords: Corruption, Entities of Control and Investigation, Narcissistic, Antisocial.

Contenido

Pág.

Resúmen ..... **V**

Lista de tablas ..... **IX**

Lista de gráficas ..... **X**

Introducción **11**

1. Capítulo 1 ..... **12**
LA CORRUPCIÓN EN CONTEXTO: CONCEPTOS, DEFINICIONES Y DISCUSIONES EN EL AMBITO GLOBAL 12
I. LA CORRUPCIÓN: ORÍGENES Y CONCEPTOS VINCULADOS 16
1.1 La corrupción y sus orígenes 19
1.2 La corrupción como enfermedad 25
1.3 Miradas, conceptos y definiciones utilizadas en el mundo actual 27
1.4 Categorías de corrupción para abordar el contexto colombiano 33
1.4.1 Corrupción natural 35
1.4.2 Corrupción extrema o sistémica 39
II. MECANISMOS ACTUALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 43
1.5 El control social 43
1.6 El fenómeno de la transparencia 46
1.7 Los medios de comunicación 49
1.8 La ética y el derecho, como fuentes de regulación 51
1.9 La corrupción como delito 54

2. Capítulo 2 ..... **58**
PROPUESTA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN 58
III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE CASOS 61
2.1 Características de la Corrupción y de los corruptos 62
2.2 Trastornos de la personalidad 70
2.2.1 Trastorno narcisista 71
2.2.2 Trastorno antisocial 71
IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA PARA ANALIZAR LOS ENTES DE CONTROL E INVESTIGACIÓN 75

3. Capítulo 3 ..... **77**
ABORDAJE Y ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA: ENTES DE CONTROL E INVESTIGACIÓN, POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN Y CASOS DE CORRUPCIÓN 77
V. ENTES DE CONTROL E INVESTIGACIÓN ESTATAL 77
3.1 Contraloría General de la República - CGR 78
3.1.1 Rol dentro de la ofensiva contra la corrupción 79

3.1.2 Resultados en la ofensiva contra la corrupción 82
3.1.3 Limitaciones, deficiencias y desafíos.....90
3.2 Procuraduría General de la Nación - PGN.....94
3.2.1 Rol dentro de la ofensiva contra la corrupción.....94
3.2.2 Resultados en la ofensiva contra la corrupción 98
3.2.3 Limitaciones, deficiencias y desafíos.....105
3.3 Fiscalía General de la Nación - FGN.....106
3.3.1 Rol dentro de la ofensiva contra la corrupción.....107
3.3.2 Resultados en la ofensiva contra la corrupción 110
3.3.3 Limitaciones, deficiencias y desafíos.....116
3.4 Sumario de la lucha contra la corrupción desde los organismos de control e investigación estatal.....118
VI. POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN - PPIA 126
VII. ANÁLISIS DE CASOS DE CORRUPCIÓN 132
3.5 Caso: Grupo Nule 133
3.6 Caso: Carrusel de la contratación en el Distrito Capital.....138
3.7 Caso: Carrusel de la salud en el Chocó 142
3.8 Análisis y comparación de casos 147

4. Capítulo 4. 153
HERRAMIENTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS, PARA ABORDAR Y ENFRENTAR EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA.....153
4.1 Aportes para la construcción de un nuevo concepto sobre la corrupción 153
4.2 Recomendaciones y sugerencia 155
4.3 Comentarios finales 157

Bibliografía 167

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1. Matriz para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción 59
Tabla 2. Planta de personal Contraloría General de la República 79
Tabla 3. Matriz para la evaluación de la Gestión y Resultados..... 81
Tabla 4. Actuaciones de vigilancia y control fiscal periodo 2010-2014..... 83
Tabla 5. Consolidado de sanciones y beneficios por Departamento..... 87
Tabla 6. Relación de hallazgos – Contraloría 92
Tabla 7. Planta de personal Procuraduría General de la Nación 94
Tabla 8. Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de la PGN periodos 2009-2016..... 95
Tabla 9. Cantidad de sanciones disciplinarias por tipo y año.....102
Tabla 10. Resultados de la evaluación de la Gestión y Resultados de la Procuraduría.104
Tabla 11. Relación de hallazgos - Procuraduría 105
Tabla 12. Planta de cargos Fiscalía General de la Nación 106
Tabla 13. Resultados de la evaluación de la Gestión y Resultados de la Fiscalía 114
Tabla 14. Relación de hallazgos – Fiscalía.....116
Tabla 15. NBI vs Acumulado de sanciones periodo 2010-2014.....121
Tabla 16. Comparativo entre las entidades (PGN – FGN y CGR) 2010-2014.....124
Tabla 17. Aportes financieros por cada entidad a la PPIA (cifras en millones) 127
Tabla 18. Rangos de evaluación 128
Tabla 19. Objetivos Estratégicos de la PPIA 128
Tabla 20. Acciones asociadas al Objetivo Estratégico No. 3 de la PPIA.....129
Tabla 21. Avance de las acciones asociadas al Objetivo Estratégico No. 3 de la PPIA.130
Tabla 22. Acciones priorizadas dentro del Objetivo Estratégico No. 3 de la PPIA 131
Tabla 23. Caso GRUPO NULE.....134
Tabla 24. Caso CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL 138
Tabla 25. Caso CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ.....142
Tabla 26. Matriz para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción 147
Tabla 27. Compilación y clasificación de las herramientas y aportaciones 155

Lista de gráficas

Pág.

Gráfica 1. Población colombiana de acuerdo a su condición de pobreza – 2015 18
Gráfica 2. El triángulo de hierro 41
Gráfica 3. Caracterización de la corrupción y los corruptos 69
Gráfica 4. Análisis gráfico de la corrupción 73
Gráfica 5. Organigrama de la CGR 80
Gráfica 6. Beneficios del control fiscal 83
Gráfica 7. PRF´s con sanción y/o resarcimiento durante el periodo 2010-2014 85
Gráfica 8. Beneficios del control fiscal 2010-2014 87
Gráfica 9. Tendencia de los resultados de la CGR (sanciones y beneficios) 2010-2014 . 88
Gráfica 10. PRF´s a nivel territorial durante el periodo 2010-2014 90
Gráfica 11. Organigrama de la PGN 97
Gráfica 12. Mapa de sanciones 101
Gráfica 13. Sanciones disciplinarias proferidas durante el periodo 2008-2015 102
Gráfica 14. Tendencia de sanciones disciplinarias durante el periodo 2010-2014 103
Gráfica 15. Calificación histórica de los componentes 104
Gráfica 16. Estructura de la Fiscalía General de la Nación 2014 109
Gráfica 17. Sanciones penales contra servidores públicos periodo 2005-2015 113
Gráfica 18. Calificación histórica de los componentes - Fiscalía 115
Gráfica 19. Sanciones disciplinarias, penales y fiscales impuestas periodo 2010-2014 118
Gráfica 20. Ranking territorial por sanciones disciplinarias, penales y fiscales 2010-2014 120
Gráfica 21. Resultados de la gestión de la PGN y la FGN 122
Gráfica 22. Hallazgos de las auditorías practicadas a la CGR, PGN y la FGN (2011-2014) 123
Gráfica 23. Organigrama Caso GRUPO NULE 137
Gráfica 24. Organigrama Caso CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL DISTRITO 141
Gráfica 25. Organigrama Caso CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ 146

Introducción

Hablar de corrupción hoy en Colombia es tan natural como el origen mismo del fenómeno, referirse a los efectos que ella produce, ya no genera asombro y menos estupor en el seno de la sociedad, los escándalos van y vienen como el pan de cada día, el caso que se conoce hoy, mañana es olvidado y reemplazado por otro y así sucesivamente van pasando nuestros días.

Ante esta realidad, cabe preguntarse ¿qué está ocurriendo, por qué cada día se conocen más y más casos de corrupción?, ¿acaso la sociedad colombiana, se está volviendo apática ante este cáncer social y no es consciente de sus devastadores efectos?, o por el contrario, ¿el hecho de que se conozcan hoy más casos de corrupción, es la señal de una nueva valoración e intolerancia frente al fenómeno? o ¿la concientización y aumento de su rechazo social?

Estos y muchos otros interrogantes, han comenzado a surgir alrededor de los casos de corrupción ocurridos en Colombia durante la última década, en varios sectores como la salud, la educación, el saneamiento básico, la infraestructura y los sistemas de transporte, entre otros.

Con el ánimo de hallar respuestas y herramientas para abordar el fenómeno, es que se ha direccionado esta investigación, la cual intentó determinar, cuáles son los orígenes de la corrupción, cuales son los conceptos y definiciones más empleadas al abordarla y que categorías podrían servir de base para analizar la situación colombiana.

En ese sentido, se han encontrado diferentes posturas, conceptos y definiciones que tienen una mirada particular del fenómeno, lo que permite inferir que frente a la definición conceptual de la corrupción, no existe y tampoco es razonable una ética universal, que pueda abarcar por completo la problemática y que sea aplicable a todos los países y culturas por igual; sobre lo único que puede existir algún tipo de consenso, es sobre los devastadores efectos que ella produce; de igual manera, de un abanico de herramientas existentes y que se plantean como óptimas para abordar y enfrentar el fenómeno, algunas ameritan ser analizadas a la luz del contexto colombiano.

Sin embargo, resulta prudente advertir que no se pretendió reinventar la problemática de la corrupción, por el contrario, de lo que se trató fue de analizarla e intentar construir aproximaciones conceptuales y metodológicas, que permitan abordarla y enfrentarla desde una perspectiva distinta.

1. Capítulo 1

LA CORRUPCIÓN EN CONTEXTO: CONCEPTOS, DEFINICIONES Y DISCUSIONES EN EL AMBITO GLOBAL

En el marco de un mundo globalizado jalonado por los procesos económicos, que cada vez requieren de economías más abiertas y libres de obstáculos, se ha optado por la implantación de conceptos universales que aparentemente buscan facilitar el dialogo entre pares.

Dentro de esta lógica se inscribe el abordaje y el tratamiento que hoy se hace del fenómeno de la corrupción, cuya voz oficial en la actualidad la encabeza la ONG Transparencia Internacional, organización que la define en términos generales como "el abuso del poder para beneficio privado y la clasifica como de gran escala, menor y política, en función de las cantidades de dinero que se pierde y el sector donde se produce" (Transparencia Internacional, 2015, párr. 1).

Concepto que se caracteriza por un excesivo nivel de especificidad y que podría dejar por fuera conductas, actores y contextos asociados al fenómeno de la corrupción y que se agudiza, cuando se observa la existencia de un Estado pluriétnico y multicultural[1], -como en el caso de Colombia-, condiciones que lo vuelven más complejo al momento de calificar las conductas y los hechos de corrupción, en el entendido que, mientras determinados comportamientos que en otras sociedades pueden ser objeto de rechazo social y sanciones legales en Colombia eso no sucede, tal como lo veremos más adelante.

La exigencia entonces por construir un concepto sobre la corrupción, adaptado a la realidad de Colombia, surge de la necesidad de que éste guarde una estrecha relación, con nuestro marco de valoración ética y cultural[2], y que permita además replantear la concepción que se tiene del fenómeno, así como su manejo jurídico-legal, técnico, económico, político y social.

[1] El artículo 7° de la Constitución Política de Colombia, señala que: "*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*". (Congreso de la República de Colombia, 1991).

[2] Al respecto vale la pena señalar que en el imaginario de la sociedad colombiana, existe la percepción de que la cultura y la raza, pueden incidir en los marcos de valoración de los hechos de corrupción, haciendo inclusive, que unas regiones o departamentos sean más o menos corruptos que otros.

El propósito anterior, guarda relación con los resultados de un estudio adelantado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en cooperación con el Banco Mundial (BM), en donde se concluyó lo siguiente:

> Los escasos estudios realizados en Colombia sobre el fenómeno de la corrupción, ofrecen acercamientos de tipo jurídico y/o de naturaleza sociopolítica, sin que todavía se vislumbre la posibilidad real de alcanzar una delimitación precisa de la corrupción, en tanto objeto de estudio y que sus aproximaciones teóricas, conceptuales y metodológicas, ofrezcan visiones claramente interdisciplinarias.
>
> Éste es un gran reto que se le presenta a la academia y a las ciencias sociales: lograr una verdadera articulación entre el tratamiento teórico, conceptual y académico de un fenómeno social y la adopción de acciones que prevengan, ataquen y contrarresten los efectos de conductas y comportamientos, que presumiblemente pueden afectar la convivencia ciudadana y atentar contra la democracia y sus instituciones. (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP & Banco Mundial - BM, 2009, p. 34).

La anterior conclusión del DAFP y el BM, se enlaza con lo dicho en su momento por Klitgaard (1994), quien advertía que “muy poco se dice sobre cómo reducir la corrupción”, proposición que ratificaba al afirmar que, en cuanto al estudio de la corrupción “el mundo académico tiene preferencia por la descripción y la explicación, más que por los preceptos y la aplicabilidad de la política” (Klitgaard, 1994, p. 44).

Para avanzar en este propósito, se recurre a lo que planteaba Weber (1991) acerca de las definiciones y la manera más adecuada de construirlas:

> […] una definición debe sintetizarse gradualmente, tomando cada una de sus partes de la realidad histórica para armarla. De esta manera, el concepto final y definitivo no puede surgir al principio de la investigación, sino a su término, en otras palabras, lo debemos elaborar en el transcurso del debate, como su resultado más importante y la mejor formulación conceptual… Así entonces, no puede darse en forma de una definición conceptual, sino al menos al principio, solo como una descripción provisional. (Weber, 1991, p. 20).

Por su parte el propio Klitgaard (1994), cuando describe la problemática que existe al tratar de definir conceptualmente el fenómeno de la corrupción, recogiendo lo planteado por Weber afirma que “no se debería comenzar con una definición sino que se debería deducir, observando ejemplos específicos que sin embargo, nunca llegarían a ser una definición final, sino una cortada a la medida de los objetivos que se tengan a mano” (Klitgaard, 1994, p. 38).

En este caso, no se pretende construir un concepto acabado sobre el fenómeno y que deba tener aplicabilidad en cualquier lugar del mundo, de lo que se trata es de explorar la situación de Colombia a la luz de los referentes teóricos, para que a partir de esa realidad se construyan herramientas adecuadas para abordar y enfrentar la problemática.

Para tal efecto, se recogen de manera preliminar algunos aportes sobre la corrupción, que han realizado varios académicos y teóricos como Meny (1996), Garzón (1995) y Heidenheimer (1989), a partir de los cuales se realiza una primera aproximación, acerca de lo que podría ser la corrupción en el contexto colombiano: "*un intercambio clandestino que permite obtener un provecho ilícito, mediante la infracción de un deber*" y cuya valoración, se podría realizar a partir de tres categorías: "*negra, gris y blanca*", en clave de la pluralidad étnica y cultural que tiene el país.

Pues como bien lo reseña Klitgaard (1994) "en algunas culturas, la gente tiene valores diferentes que hacen que la corrupción sea menos perseguida y se le acepte más, al punto de llegar a ser parte de las costumbres" (Klitgaard, 1994, p. 75); esta afirmación guarda relación con lo dicho en su momento, por la reconocida jurista noruega Eva Joly, quien reconoce que "existen proporciones de corrupción habitualmente aceptadas" (Joly, 2003, p. 99).

Lo anterior no significa que determinadas culturas deban ser reconocidas como corruptas o no, simplemente es cuestión de entender y aceptar, que dentro de su ADN social, cultural y su código de ética, determinadas conductas no están codificadas como infractoras de principios o reglas de comportamiento[3].

Lo que puede resultar paradójico aquí, es que lo que se pone en riesgo no es la institucionalidad bajo la cual se desenvuelve una sociedad, es la identidad cultural de ella misma; en palabras de Fraser (2008), se trata de un problema de reificación el cual "está proliferando hoy día, a causa del incremento de la interacción y la comunicación transculturales" (Fraser, 2008, p. 98); es decir que, como consecuencia de los procesos de globalización cada vez más se busca implantar una ética universal, que pretende cosificarlo todo y alisarlo para permitir el libre tránsito.

Para contextualizar lo dicho anteriormente, se tiene que mientras en Francia o Dinamarca[4] es natural que un servidor público reciba dádivas u obsequios, en Colombia

[3] En concepto del Consejo de Estado: "Los principios, al igual que las reglas, son considerados normas jurídicas, toda vez que establecen un deber y demandan un determinado comportamiento. De allí que sean fuente de derecho, integren el ordenamiento jurídico y su desconocimiento pueda ser sancionado" (Consejo de Estado, 2015, p. 25).

[4] El Código de Conducta Danés, frente al tema de los obsequios establece lo siguiente: "En principio los funcionarios no deben recibir obsequios, ni otras atenciones en relación con su

esa práctica no es permitida y por el contrario es castigada disciplinariamente[5]; de igual manera, mientras que en Colombia es castigado el tráfico de influencias[6], en Estados Unidos esta práctica no representa el quebrantamiento de ningún código o similar y por el contrario, es considerada una práctica adecuada para asegurar un rápido y diligente cumplimiento de una obligación, lo que en palabras de Garzón (1995) sería, "el pago para el engrase de la máquina burocrática, de los *grease payments*, donde el dinero es entregado por adelantado y semivoluntariamente" (Garzón, 1995, p. 29).

La exposición anterior, busca plantear un debate acerca de que tan aplicable es –al menos en Colombia-, el concepto que sobre la corrupción promulga TI, el cual considera que los actos de corrupción los cometen solamente quienes se encuentran en "*posiciones de poder o de confianza"*, definición que deja por fuera a aquellos sujetos y actores de menor jerarquía que en un determinado momento, pueden influir en la toma de decisiones, servir de intermediarios o ejecutores de acciones para la obtención de una ventaja ilícita.

Parafraseando lo dicho por Garzón (1995), lo que aquí conviene es hablar de deberes posicionales, los cuales valen para todos y con respecto a todos los individuos, sin que importe el papel social que ellos desempeñen, el mismo autor advierte que los actos de corrupción requieren además del decisor, "la intervención de una o más personas, decisoras o no, es un delito o infracción participativa, en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra" (Garzón, 1995, p. 28).

Ahora bien, aun cuando los recursos públicos están destinados a satisfacer necesidades sociales, estos no necesariamente tienen un trato o una destinación *colectiva*, en muchas ocasiones tienen destinaciones *individuales*, como lo es en el caso de los subsidios, de ahí que los actos de corrupción no solamente vayan en *detrimento del interés colectivo* como lo señala TI, sino que también pueden tener afectaciones *intuito personae*.

---

trabajo. Sin embargo, podrán aceptarse obsequios menores con el fin de respetar las costumbres locales". (Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, 2014, p. 3). (Subrayado fuera de texto).

[5] En concepto de la Procuraduría General de la Nación, a partir de la interpretación del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), a todo servidor le está prohibido: *"…solicitar o recibir dádivas, o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio, así como solicitar o recibir directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas en razón de su cargo".* (Congreso de la República, 2002).

[6] El artículo 411 de la Ley 599 de 2000 "Código Penal", establece que: "*El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años*". (Congreso de la República, 2000).

De igual forma, es cuestionable la afirmación de TI cuando señala que todo acto de corrupción, tiene como fin *ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios*, pues es bien sabido que las actuaciones movidas por sentimientos de venganza -por ejemplo en el plano político-, pueden no tener más que un mero interés de dañar la imagen de una persona.

Las anteriores apreciaciones guardan relación con los planteamientos de González Espinosa & Boehm (2011), quienes haciendo referencia a Galtung (2005), advierten que existe una falla en cuanto a la estrecha definición del término corrupción empleado por TI, toda vez que éste se enfoca únicamente en la modalidad del *soborno*, que ocurre como una de las manifestaciones de la corrupción en el sector público y no contempla por ningún lado el sector privado, desconociendo de esta manera otros tipos de corrupción.

En cuanto a la importancia de incluir las categorías planteadas por Heidenheimer (1989), al momento de hacer los juicios valorativos desde una perspectiva étnica y cultural, para determinar y entender a qué tipo de corrupción se alude, resulta importante reconocer que en Colombia, dependiendo de la zona geográfica donde se presente el acto de corrupción, es necesario evaluar los niveles de tolerancia que se tienen frente al fenómeno.

Pues puede suceder que frente al ordenamiento jurídico, determinada conducta sea reprochable y sancionable, pero en el imaginario de la sociedad en determinadas regiones, ésta no se perciba de tal manera, de allí que sea común escuchar comentarios como: *roban pero se ven las obras, saben robar, no se la robaron toda* y así sucesivamente, hasta ver reflejado ese sentimiento de tolerancia en campañas políticas y en el mismo proceder de ciertas administraciones; y es aquí donde resulta de suma importancia, la presencia y el trabajo de los medios de comunicación para que estos, no solamente se vinculen con la tarea de investigar y denunciar los actos de corrupción, sino que también coadyuven en la formación de una sociedad bien informada, sobre lo que ética, moral, jurídica y socialmente es aceptable y aquello que no lo es.

Por otra parte, teniendo en cuenta los vacíos teóricos que existen frente a la identificación de los orígenes del fenómeno de la corrupción, su concepción y el tratamiento de esta como promotora de enormes daños sociales, a continuación se intentan plantear varias aproximaciones al respecto.

I. LA CORRUPCIÓN: ORÍGENES Y CONCEPTOS VINCULADOS

La corrupción es un fenómeno que en las últimas décadas, se ha puesto a la orden del día dentro de las agendas de los diferentes gobiernos de turno, dada su alta incidencia

en la pauperización de la calidad de vida de las personas, no solamente de Colombia, sino en muchos países a nivel mundial; es una malformación social que se ha caracterizado por evolucionar en forma dinámica, deteriorando los valores, la moral y la estabilidad política y económica de cualquier sociedad.

La pobreza es tal vez, uno de los síntomas que más ponen en evidencia la existencia de la corrupción en una sociedad, en el caso de Colombia su medición se realiza a partir del método de los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los cuales permiten identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza; al respecto, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), señala lo siguiente:

> La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres; los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica y Viviendas con niños en edad escolar, que no asisten a la escuela. (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2012, párr. 1).

Por otro lado, en el informe de NBI publicado por el mismo DANE con fecha de corte a 27 de junio 2012, se señalaba que el 27,78% de los colombianos se hallaban dentro del rango de la población con NBI, cifras que guardan cierta relación con los datos reportados por el Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD), en cuyo informe de 2015 sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), afirmaron que Colombia pasó de tener en el año 2002 niveles de pobreza cercanos al 50% a un 28,5% en el año 2014, resultados que lo destacan como uno de los países que más avances presenta en dicho objetivo.

El PNUD también resalta que en relación con la *pobreza extrema*, Colombia pasó de un 17,7% en 2002 a un 8,1% en el 2014, convirtiéndola en el cuarto país de la región que mayores disminuciones presenta; sin embargo, pese a los anteriores resultados el PNUD también advirtió lo siguiente:

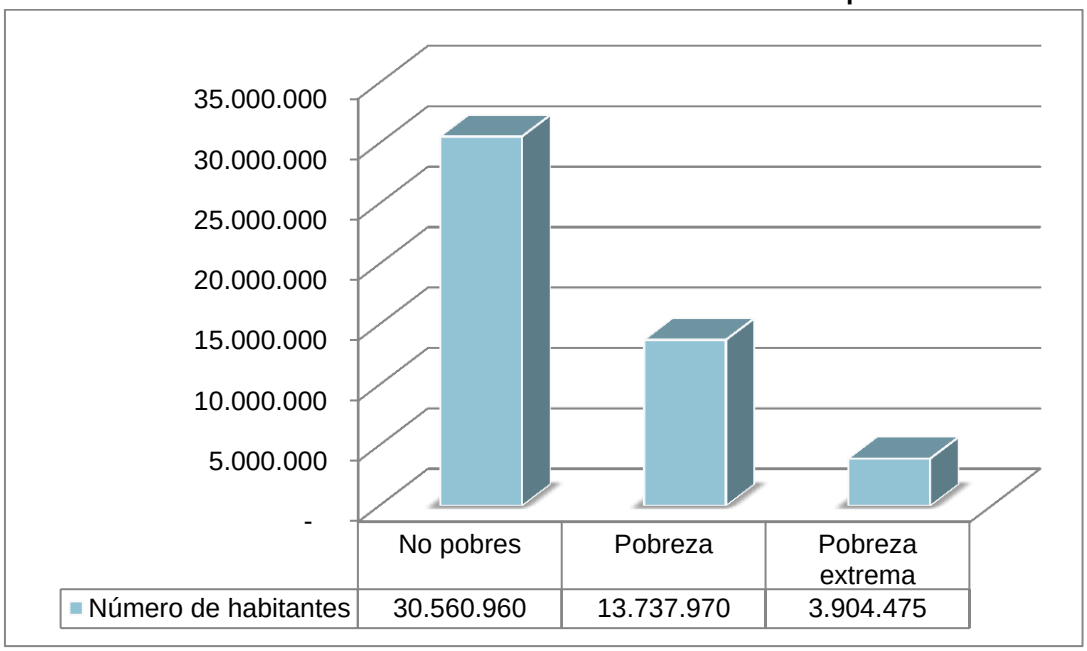
> […] aún quedan retos importantes por delante. Los avances no se han presentado de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio nacional. Aún persisten enormes diferencias en los niveles de bienestar entre grupos poblacionales y regiones. Mientras que 1 de cada 4 colombianos en zonas urbanas, es afectado por la pobreza, en zona rural es 1 de cada 2. En línea con lo anterior, Colombia está ubicada entre los 10 países más desiguales del mundo. (Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo - PNUD, 2015, p. 10).

En relación con la *pobreza extrema*, vale aclarar que de acuerdo con los indicadores de pobreza utilizados por las Naciones Unidas, para analizar la magnitud y evolución de la misma, este organismo internacional toma en cuenta la siguiente definición:

> La *pobreza extrema* o *indigencia*, se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como *pobres extremos* a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como *pobreza total* la situación en que los ingresos, son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios. (Naciones Unidas, 2010, p. 25).

Apoyados en las proyecciones de población realizadas por el DANE, el cual estimó que para el año 2015 Colombia tendría una población aproximada de 48.203.405 habitantes y los criterios empleados por Naciones Unidas, podemos obtener y visualizar la siguiente estadística, (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2015).

Gráfica 1. **Población colombiana de acuerdo a su condición de pobreza – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con base en cifras del DANE y el PNUD

En términos generales, los anteriores datos permiten concluir que más de 17,6 millones de habitantes (equivalentes al 36,6% del total de la población colombiana) viven en la pobreza, como consecuencia de diferentes factores entre ellos, la corrupción; la cual hace que el Estado colombiano permanezca en una situación de anomia, reflejada en la incapacidad de éste para atender y proveer a sus ciudadanos lo necesario para tener una vida digna.

Según datos publicados en mayo de 2013 por parte del gobierno nacional, en su portal web *www.urnadecristal.gov.co*[7], con base en un informe emitido por la Sociedad Colombiana de Economistas (SCE) en el año 2011, se presume que la corrupción le ha costado al país desde 1991 hasta el año 2010, alrededor de 189 billones de pesos, lo que equivale al 4% del PIB del país durante esos 19 años, como consecuencia de unas instituciones débiles, la ausencia de denuncias, la falta de protección a testigos y la falta de educación e información, entre otras.

El panorama anterior hace que el tema de la corrupción, hoy cobre relevancia en los círculos académicos en busca de herramientas para contener sus efectos dañinos; por ello, a continuación se explora desde el punto de vista teórico y académico, la posibilidad de identificar el origen de la corrupción, así como algunos de los conceptos y definiciones más utilizados.

1.1 La corrupción y sus orígenes

Intentar registrar con cierto grado de exactitud, cuáles son los verdaderos orígenes de la corrupción, requiere de una extensa y exhaustiva revisión bibliográfica, para llegar a la conclusión de que la ausencia de datos históricos, empíricos y científicos sobre la misma, no permiten determinar con precisión cual es el verdadero origen del fenómeno; esta limitante se genera, por el mismo secretismo dentro del cual ocurren los actos de corrupción, ya que si esta se pudiera cuantificar, dicho resultado significaría el primer gran avance para develarla y acabarla.

Sin embargo, se referencian algunos académicos y teóricos clásicos y contemporáneos, que han hecho esfuerzos importantes por encontrar evidencia y así tratar de brindar algunas aproximaciones, sobre el asidero de esta problemática social.

Su origen para algunos teóricos como Weber (1979), se remonta a los mismos fundamentos bíblicos de la creación de la humanidad, hecho observado cuando vinculaba el origen más remoto de la corrupción, con el pecado original, siguiendo el relato bíblico del mismo así: “la corrupción del mundo por el pecado original, permitía con relativa facilidad introducir en la ética, la violencia como un medio para combatir el pecado y las herejías que ponían el alma en peligro” (Weber, 1979, p. 170).

En esta misma línea y sin entrar en debates religiosos -solo para efectos académicos-, vale mencionar que en el libro del Éxodo de la Biblia se puede observar el siguiente

[7] Urna de Cristal, es la principal plataforma tecnológica del gobierno colombiano empleada para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental. (Urna de Cristal, 2013).

pasaje: “No has de aceptar un soborno, porque el soborno ciega a hombres de vista clara y puede torcer las palabras de hombres justos” (Éxodo 23:8); la anterior citación, es una muestra de lo antiguo que puede llegar a ser el delito del *soborno*, como una de las principales expresiones del fenómeno de la corrupción, más aun si se tiene en cuenta que el libro del Éxodo, es considerado uno de los textos más antiguos de la humanidad y se encuentra compilado en casi todos los códigos de las diferentes sectas o cultos religiosos.

Prosiguiendo con el tema, Klitgaard (1994) al referenciar a John T. Noonan -un jurista y reconocido académico estadounidense, estudioso de las ciencias jurídicas-, advierte que en la obra maestra de Noonan sobre el soborno (*Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*), éste investigador logró demostrar lo siguiente:

> […] la corrupción es en su raíz, un problema ético y lo ha sido así durante toda la historia escrita, si bien el soborno es tan antiguo como los gobiernos propiamente dichos, esa longevidad no se debe a que el mencionado delito este aprobado en algunas culturas. (Klitgaard, 1994, p. 25).

Ya en un plano contemporáneo y retomando al mismo Weber (1979), éste circunscribe el origen de la corrupción a los partidos políticos, al señalar que “una empresa política llevada a cabo a través de los partidos, es justamente una empresa de interesados” (Weber, 1979, p. 114).

Frente a esta última referencia y para tratar de entender cómo se han estructurado los actuales modelos políticos y administrativos, basta con echar un vistazo a los esquemas administrativos existentes, para evidenciar que están totalmente dominados por estructuras de carácter político, llámense gobiernos, parlamentos, asambleas, consejos, etc., los cuales tienen un asidero en los partidos políticos, quienes en última instancia son los que determinan el viraje y la forma como se debe conducir una entidad pública, durante determinado lapso de tiempo o periodo de gobierno.

Así las cosas, es evidente que el direccionamiento de la administración pública tenga su origen natural en los partidos políticos, los cuales a través del tiempo se han ido convirtiendo en verdaderas empresas políticas, transformación que según Weber “hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha por el poder y sus métodos” (Weber, 1979, p. 107).

Sin embargo, el crecimiento torcido y descontrolado de dichas organizaciones políticas marcado por las malas prácticas y los manejos indelicados, ha provocado según Weber (1979), que “toda lucha entre partidos persiga no sólo un fin objetivo, sino también y ante todo, el control sobre la distribución de los cargos”, lo que significa que “los partidos políticos se hayan convertido en cazadores de cargos, que cambian su programa objetivo de acuerdo con las posibilidades de captar votos” (Weber, 1979, p. 100).

Otros teóricos como Jean-Jacques Rousseau, relacionan los orígenes de la corrupción con una descomposición social, la cual infecta a todo aquel que se relaciona socialmente, deducción que se puede hacer al analizar su máxima: *el hombre nace bueno y la sociedad lo corrompe*[8].

Como lo referencia Galán (2013), quizá la existencia misma de la corrupción sea algo consustancial a la naturaleza del ser humano y sus debilidades, situación que se puede evidenciar en las frases de algunos celebres pensadores como Joseph Fouché, quien advertía que "todo hombre tiene su precio, lo que hace falta es saber cuál es"[9] o Carlo Dossi, quien expresaba que "en todos los hombres está presente la corrupción, es solo una cuestión de cantidades"[10]; por su parte Galán (2013) también señala lo siguiente:

> […] la corrupción solamente aparece como un problema real, en las sociedades democráticas, porque es en ellas, donde es posible un control de la actividad política; mientras que en otros sistemas y regímenes políticos como las dictaduras, los casos de corrupción, o no se descubren o de hacerse, se depuran en silencio, lejos del conocimiento de la opinión pública. (Galán, 2013, p. 36).

Esta apreciación permite intuir que los aumentos en las cifras de los casos de corrupción en Colombia, podrían ser el efecto de la madurez de nuestro sistema democrático o más bien, una señal de la conciencia que ha venido tomando la sociedad, frente al fenómeno y especialmente los medios de comunicación, lo que permite de cierta manera identificarlo, hacerlo visible y atacarlo.

La anterior aseveración se puede confirmar, si se tiene en cuenta que la corrupción es una de las conductas de mayor perjuicio para las instituciones democráticas y que es mediante su cubrimiento como noticia, por parte de los medios de comunicación, que se hace evidente como fenómeno social; según Posada (2010),

---

[8] Ésta es una frase de Rousseau, inscrita en su obra "El Contrato Social". La frase alude a que el hombre es producto de la sociedad; ya que, cada individuo cuando nace, carece de una estructura de pensamiento moral o social y éste debe captar las normas sociales que cada pueblo tiene, e incluso una específica manera de pensar. También, el Estado y sus instituciones se apoderan de los conceptos morales y éticos, manejándolos a su antojo e imponiéndoselos a los individuos. Por lo tanto, el individuo no nace ya con una personalidad o moralidad, las adquiere a medida que se va adentrando en la sociedad y va adquiriendo los modelos sociales que ésta le impone, dejando el estado de pureza que tenía al nacer.

[9] Expresión del Duque de Otranto, el francés Joseph Fouché (1759-1820). Quien presenta al ser humano desde su peor faceta, pues lo expone a partir de su ambición y de su debilidad, señalando que es capaz de hacer cualquier cosa a cambio de una suma determinada de dinero.

[10] Expresión de Carlo Alberto Pisani Dossi (1849-1910), escritor, político y diplomático de origen italiano.

> […] está en el periodista, delimitar su verdadera naturaleza a efectos de señalar ante la opinión pública, que éste no es un hecho aislado y aun cuando pudiera parecer una situación que afecta en particular al Estado, finalmente nos perjudica a todos desde lo económico hasta en lo ético. (Posada, 2010, p. 4).

La anterior hipótesis guarda relación con lo manifestado por Soteras (2014), quien refiriéndose a la corrupción en España reconoce que si hace años se tenía envidia y algo de admiración ante el supuesto triunfador (corrupto), ahora la sociedad se considera una víctima, apreciación que refuerza con los planteamientos del psicólogo Luis Muiño, quien admite que es la primera vez que nos sentimos agredidos y estamos reaccionando en contra de la corrupción.

Otros autores contemporáneos como Medina (2013), relacionan el fenómeno de la corrupción con el mismo ADN de los países, al afirmar que "cada país tiene una forma de corrupción definida por su propio ADN" (Medina, 2013, p. 95); sin embargo, algunos académicos contemporáneos lo contradicen y advierten que la corrupción "se relaciona con malformaciones sociales" (Parejo, 2013, p. 124), concordando con lo planteado por JJ. Rousseau.

De otra parte, en una investigación realizada por la Universidad de Harvard y referenciada por Kliksberg (2012), en la cual se trató de medir en cien países, con qué causales estaba más conectada la corrupción, las correlaciones econométricas identificaron que la principal causa se relacionaba con los niveles de desigualdad, por tanto,

> […] cuanto mayor sean las asimetrías en una sociedad, mayor es la corrupción; además, esta se maximiza si unas élites reducidas, tienen el control de las grandes decisiones económicas de los recursos y de la información, y las grandes mayorías tienen grados mínimos de información y de participación real. (Kliksberg, 2012, p. 2).

Por otro lado, los aportes sobre los orígenes de la corrupción que ha venido exponiendo el consultor y conferencista Colombo-Japonés Orito Díaz (2015), advierten que la corrupción no nace en la esfera de la política como muchos creen, dicha instancia viene a ser un espacio -quizás el más común-, donde se manifiesta la corrupción; por el contrario, la corrupción nace en un núcleo llamado familia, cuando se abandonan principios bíblicos tan esenciales como el de *no robarás*, contenido en la mayoría de textos religiosos pero que muy pocas culturas lo aplican como la Japonesa.

Muestra de ello es que según el mismo (Orito Díaz, 2015), cuando se crece sobre la base de buenos principios, de alguna manera estos brindan fortaleza a los países en épocas de crisis, como le sucedió al Japón después del tsunami sufrido en marzo de 2011, país que pudo enfrentar las devastadoras consecuencias de dicho fenómeno natural y

recuperarse en cuestión de semanas, gracias a los principios de honestidad, disciplina, solidaridad y respeto, arraigados en la conciencia de su población.

Se puede advertir además que la condición humana de los individuos, en cierto modo es un agravante frente al fenómeno de la corrupción, ya que todo ser humano podría siempre estar expuesto a la comisión de un acto de corrupción, cualquiera que sea su tipo o clase.

Esta hipótesis se puede sustentar con base en lo planteado por Han (2013), quien señala que "el hombre ni siquiera por sí mismo es transparente", planteamiento realizado con referencia a Sigmund Freud, quien advierte que "el yo niega precisamente lo que el inconsciente afirma y apetece sin límites, ya que el ello permanece en gran medida oculto al yo" (Han, 2013, p. 15).

El mismo Han (2013) en referencia al sociólogo Georg Simmel, advierte que "estamos hechos de tal manera que no solo […] necesitamos una determinada proporción de verdad y error como base de nuestra vida, sino también, una cierta proporción de claridad y oscuridad, en la imagen de nuestros elementos de vida" (Han, 2013, p. 36ss).

Lo anterior significa que nuestro ser y en sí el propio devenir de la vida misma, siempre estará en búsqueda de un equilibrio óptimo e ideal de las cosas, en el entendido de que "la luz y las sombras se pertenecen mutuamente y con el bien, esta puesto a la vez el mal" (Han, 2013, p. 76).

Según el psicólogo Luis Muiño citado por Soteras (2014), la corrupción es como un virus que se extiende y todos estamos expuestos a él, además se debe ser consciente, de que todos participamos en la práctica de pequeñas corruptelas, ya que eso forma parte de las culturas colectivistas, donde se entiende que lo que es bueno para mí, es bueno para los demás.

Hasta aquí entonces se observa que el fenómeno de la corrupción, como algo natural e inherente al ser humano y por tanto, al actual modelo político-capitalista, se ha convertido en el motor de multiplicación de la riqueza, con una enorme pobreza moral en sus entrañas.

Al respecto y parafraseando a Bauman (2011), nos encontramos tan entronizados en un estilo de vida regido por el consumismo y para poder cohabitar en sociedad, se han tenido que reducir los niveles de responsabilidad individual y reemplazar los impulsos morales, por códigos de ética y reglas de comportamiento; también señala que "los mercados de consumo no evitan sino por el contrario, facilitan el marchitamiento, el languidecimiento y desintegración de los vínculos interhumanos" (Bauman, 2011, p. 107), los cuales fomentan el respeto, la responsabilidad y la solidaridad con el otro.

Así mismo advierte que la moral se ha mercantilizado y con ella, nuestras intenciones de hacer el bien a los demás, que "paradójicamente, ésta se ha convertido en el obstáculo más colosal, cuando se trata de enfrentar las situaciones que amenazan la supervivencia de la humanidad" (Bauman, 2011, p. 112).

De allí que no se pueda esperar que no haya corrupción, si ésta no se enfrenta desde una posición ética y moral, para lo cual es necesario "la desmercantilización del impulso moral y lograr que el universo de las obligaciones morales, abarque a la humanidad entera, sin dejar de lado su dignidad y su bienestar" (Bauman, 2011, p. 113).

En este sentido, el papa Francisco -máximo jerarca de la Iglesia Católica-, en su exhortación apostólica pronunciada y expedida en noviembre de 2013, señalaba que "el consumismo desenfrenado unido a la inequidad, es doblemente dañino del tejido social, espacio en el cual, los excluidos ven crecer ese *cáncer social* que es la *corrupción*, arraigada en muchos países, cualquiera que sea su ideología política" (Francisco, 2013, p. 51).

Por otro lado, para tratar de identificar el origen de la corrupción en el contexto colombiano, se recurre a investigadores como Misas Arango, Oviedo León y Franco Correa (2005), quienes han señalado lo siguiente:

> En el caso colombiano, la expansión del tamaño del Estado y su mayor complejidad, se dan en un entorno muy particular, que es propicio para que se presenten fenómenos de corrupción, dado que es un régimen político clientelista en el cual, las distinciones entre lo público y lo privado son difusas, una sociedad civil poco consolidada y por ende, con una baja acumulación de capital social, con un gran divorcio entre el país formal o legal y el país real, con una separación de poderes muy dependiente de acciones más o menos discrecionales, en manos de funcionarios públicos subordinados a patrones políticos, que actúan a menudo, mas como miembros de la clientela de un jefe político, que como servidores públicos al servicio del bien común. (Misas Arango *et al*, 2005, p. 260).

Frente a los planteamientos anteriores, el profesor Revéiz Roldan (2012) agrega lo siguiente:

> En Colombia no existen estudios seculares sobre la corrupción, no hay estudios a largo plazo sobre el tema. No se sabe cómo fue la corrupción en el período de la Independencia y tampoco en el período Republicano. Solo hay estudios de caso y pocos de tendencias, por lo que es muy difícil tener una idea concreta sobre la evolución de la corrupción. (Revéiz Roldan, 2012, p. 38).

El mismo Revéiz (2012), advierte que la sociedad colombiana es heredera de malas prácticas y costumbres políticas, económicas y sociales, que se agudizaron a partir de la figura del Frente Nacional, organización que se convirtió en "un sistema de cooptación, de monopolio del poder entre los dos partidos tradicionales, para repartirse rentas, privilegios, contratos, etc., a través de la presidencia", lo que el mismo Revéiz definió como "capitalismo político, en donde la competencia económica, no era económica, sino política" (Revéiz Roldan, 2012, p. 38).

Retomando los planteamientos del papa Francisco, resulta necesario tratar de establecer un vínculo, entre la caracterización que éste líder religioso hace de la corrupción, como *cáncer social* y las características clínicas de esta enfermedad, que puede afectar a cualquier ser humano, comparación en la que también coinciden periodistas y escritores contemporáneos.

1.2 La corrupción como enfermedad

Hoy en día, se ha vuelto común escuchar en las noticias y observar en los diarios, en libros, en artículos de revista y en los mismos pronunciamientos de las autoridades, la significación y comparación que se hace de la corrupción, con la enfermedad del cáncer.

Titulares como: "El cáncer de la corrupción"[11]; "La corrupción es un cáncer que nos está haciendo daño"[12]; "Corrupción, el cáncer más grave"[13]; "Que se combata el cáncer de la corrupción..."[14]; "Un cáncer llamado corrupción"[15]; "La corrupción es un cáncer que ha hecho metástasis"[16] y "Queremos un país sin cáncer de corrupción"[17], entre otros, dan cuenta de dicha tendencia.

Estas aseveraciones generan cierto interés, si se tiene en cuenta que para un ejercicio de comparación, la sociedad se puede equiparar con un cuerpo humano, teniendo en cuenta la complejidad de su estructura y funcionamiento; en este sentido, el Diccionario de la Real Academia de la lengua española, define la palabra *Cáncer* como: "*2. M. Med.*

---

[11] Tomado de: http://www.juspax-es.org/products/el-cancer-de-la-corrupcion-isabel-cuenca-anaya/; y de: http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/elcancerdelacorrupcion-columna-2118622/

[12] Tomado de: http://www.telemetro.com/nacionales/cancer-haciendo-dano-Bernal-corrupcion_0_861514571.html

[13] Tomado de: http://www.milenio.com/region/Corrupcion-cancer-grave-pregunta_Milenio-Alcaldes-ZMG-propuestas-analisis_0_625137748.html

[14] Tomado de: http://www.news.va/es/news/que-se-combata-el-cancer-de-la-corrupcion-la-explo

[15] Tomado de: http://heptagrama.com/un-cancer-llamado-corrupcion.htm

[16] Tomado de: http://elcomercio.pe/peru/pais/alban-corrupcion-cancer-que-ha-hecho-metastasis-noticia-1852772

[17] Tomado de: http://www.24-horas.mx/queremos-un-pais-sin-cancer-de-corrupcion-el-bronco-recrimina-a-gobernadores-formas-de-corrupcion/

Enfermedad neoplásica con transformación de las células, que proliferan de manera anormal e incontrolada. 4. M. Proliferación en el seno de un grupo social de situaciones o hechos destructivos" (Real Academia Española, 2014). (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el National Cáncer Institute (NCI) señala que el cáncer es una *enfermedad genética*, causada por cambios en los genes que controlan la forma como funcionan nuestras células, especialmente la forma como crecen y se dividen. Los cambios genéticos que causan el cáncer, también pueden heredarse de los padres; así mismo, como resultado de sus investigaciones científicas, el NCI ha concluido lo siguiente:

> En todos los tipos de cáncer, algunas de las células del cuerpo empiezan a dividirse sin detenerse y se diseminan a los tejidos del derredor. *El cáncer puede empezar casi en cualquier lugar del cuerpo humano*; cuando este se presenta, las células cancerosas pueden ignorar las señales que normalmente dicen a las células, que dejen de dividirse o que empiecen un proceso que se conoce como *muerte celular programada o apoptosis*, el cual usa el cuerpo para deshacerse de las células que no son necesarias.
>
> *Las células cancerosas pueden tener la capacidad para influir en las células normales y con frecuencia, son también capaces de evadir el sistema inmunitario*; por otra parte, el cáncer de cada persona tiene una combinación única de cambios genéticos, así, conforme sigue creciendo el cáncer, ocurrirán cambios adicionales.
>
> Hay muchos tipos de tratamiento para el cáncer; sin embargo, el tratamiento que recibe el paciente, depende del tipo de cáncer y de lo avanzado que esté; dentro de los principales tipos de tratamiento se tienen: la cirugía (procedimiento quirúrgico en el que se extirpa el cáncer del cuerpo); la radioterapia (tratamiento que usa altas dosis de radiación para destruir células cancerosas y reducir tumores) y la quimioterapia (tratamiento que usa fármacos para destruir células cancerosas), entre otros. (National Cáncer Institute - NCI, 2015).

Las anteriores definiciones clínicas sobre el cáncer, claramente permiten hacer un proceso de comparación, entre lo que es la corrupción como enfermedad social y la forma como ésta se origina, se manifiesta y se reproduce, en el seno de la sociedad; tanto así, que podría llegar a compararse en sentido figurado, que un corrupto es igual a un ser enfermo de cáncer.

Se puede concluir además, que las anteriores aproximaciones a los orígenes del fenómeno y sus manifestaciones, permiten de alguna manera llamar la atención, sobre lo que se entiende teórica y empíricamente a cerca de la corrupción, para lo cual, a continuación, se plantean varios conceptos y definiciones a partir de los cuales, se ha venido abordando el fenómeno.

1.3 Miradas, conceptos y definiciones utilizadas en el mundo actual

Se observa en la literatura sobre la corrupción, una amplia pluralidad de conceptos y definiciones, las cuales se pueden agrupar en interpretaciones jurídicas, económicas, politológicas, sociológicas, psicológicas y éticas; sin embargo, Galán (2013) plantea que se debe tener en cuenta que "la corrupción es un fenómeno de análisis transversal y que a la vez, existe una marcada tendencia a formular conceptos cada vez más extensos y a relacionar el abuso de poder en beneficio privado, como el común denominador de las definiciones de corrupción" (Galán, 2013, p. 39).

Sin embargo, la delimitación conceptual de la corrupción es un problema más teórico que práctico, dado que, normalmente será más fácil reconocer su existencia cuando se está ante un caso concreto; en este sentido y referenciando a Vito Tanzi, Galán menciona que "al igual que un elefante, aunque pueda ser difícil de describir, la corrupción no es generalmente difícil de reconocer, cuando es observada" (Galán, 2013, p. 40).

Klitgaard (1994) advierte que históricamente, el concepto se ha referido tanto a una conducta política como moral; al igual que la palabra latina *corruptus* (corrupto), ésta evoca una gama de imágenes del mal, es decir, designa aquello que destruye lo saludable, ya que la palabra en sí, posee una connotación moral.

Se observa también, cierto acuerdo en cuanto a entender la corrupción, como un fenómeno cíclico que se auto refuerza y en donde sus causas y consecuencias, se alimentan mutuamente; factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas y la aceptación social de la corrupción, son en diferentes momentos, causas y consecuencias simultáneas del fenómeno; así entonces, la corrupción es entendida sencillamente como "*el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado*"[18]. Esto implica que las prácticas corruptas son realizadas por actores públicos y/o privados, con poder e incidencia en la toma de decisiones y la administración de los bienes y recursos públicos.

De otro lado, en la bibliografía contemporánea especializada sobre la corrupción, se identifican varias corrientes que estudian el fenómeno desde diversas perspectivas; así

[18] Esta definición, fue elaborada por el equipo técnico del Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD) y se basa en la definición propuesta por el PNUD a nivel global, en la revisión de literatura adelantada dentro del proceso de diagnóstico de la Política Pública Integral Anticorrupción. (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2013).

entonces, existen unas que pretenden ser generalizadas y objetivas, es decir, aquellas que proponen criterios únicos universales para definir el fenómeno en diferentes épocas y sociedades, que para el caso, se podrían relacionar con las definidas y promovidas por Transparencia Internacional; mientras que otras, de carácter subjetivo, proponen criterios que son variables y dependen de los conceptos de cada época o sociedad y tienen como punto de referencia, el tema de la diversidad cultural, éstas sostienen que, aquello que en una sociedad puede considerarse como práctica corrupta, no necesariamente tiene el mismo significado o la misma apreciación en otra.

De igual manera, se identifican definiciones de corte legalista-normativo, las cuales se refieren a los hechos de corrupción como un *delito*, a la luz de un ordenamiento jurídico, categoría dentro de la cual se encuentran autores como Klitgaard (1994), quien señala que ninguna organización, por elemental o primitiva que parezca, puede funcionar eficientemente mientras no exista entre sus miembros, un ambiente de confianza, cuya violación debe ser reprimida a través de la investigación y la sanción; este tipo de definiciones y estrategias, son las que se adecuan para enfrentar la corrupción, en sociedades donde persiste la tolerancia, el cinismo y la indiferencia frente al fenómeno.

También se observan definiciones conceptuales, construidas a partir de ciertos parámetros éticos, psicológicos y sociológicos como la moral, en cuya corriente se circunscriben reconocidos catedráticos y académicos como John T. Noonan (1984), quien concede mayor importancia al tema moral y señala que los casos de corrupción, presentan ciertas características moralmente significativas; esta corriente, en gran medida es la que ha promovido estrategias de lucha contra la corrupción, desde un punto de vista social y humanista, aduciendo que el fenómeno se debe enfrentar desde la prevención de la conducta, a partir de estrategias y programas ligados a la trasparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, entre otras, prácticas que seguramente son del todo funcionales, en sociedades que cuentan con un elevado nivel de madurez en lo ético, lo moral y lo político.

En el ámbito de la economía institucional, se vuelve a encontrar el reconocido autor Klitgaard (1994), quien propuso abordar el fenómeno de la corrupción, a través de siguiente ecuación: “C=M+D-R, donde la Corrupción (C) equivale a: Monopolio de la decisión (M), más Discrecionalidad (D), menos Responsabilidad (R)” (Klitgaard, 1994, p. 85).

En este contexto, Carlos Polit (2013) recogiendo el significado de la fórmula planteada por Klitgaard, plantea que ningún Estado moderno, se puede concebir sin organismos de control, que gocen de autonomía, independencia, recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones y con total libertad para decidir sobre su gestión técnica, ya que, “si alguien tiene poder monopólico, goza de amplia discrecionalidad y si no tiene obligación ni la responsabilidad de rendir cuentas, estas condiciones son las que permiten el florecimiento de la corrupción” (Polit, 2013, p. 161).

Por su parte el catedrático francés Yves Meny (1996), señala que al intentar definir el concepto de la corrupción, se deben enfrentar múltiples dificultades derivadas de las "variaciones culturales en la jerarquía de valores, en la definición recíproca de intereses públicos y privados, y en lo que burdamente puede ser descrito como la actitud más o menos laxa de las elites y de la opinión pública" (Meny, 1996, p. 157); esta aceptación de la realidad, le ha permito a este autor, plantear una definición del concepto de corrupción más amplio e incluyente, en los siguientes términos: "*se trata de un intercambio clandestino que permite obtener una ventaja ilícita*" (Meny, 1996, p. 157).

Pese a que muchos países sufren las consecuencias del fenómeno de la corrupción, ninguna definición académica sobre el fenómeno, ha logrado imponerse con claridad, hasta el extremo de ser considerada suficientemente satisfactoria; sin embargo, por su gran utilidad y recurrente referenciación, es oportuno traer a colación la definición hecha por el politólogo estadounidense Heidenheimer (1989), quien ha diferenciado matices de la corrupción, según las percepciones éticas de la clase política y la opinión pública, en el siguiente sentido:

> […] se llama *corrupción negra*, a aquellas acciones más potentes y universalmente rechazadas, como el soborno y la extorsión. La llamada *corrupción blanca*, ocurre en el caso en que los actos corruptos, son aceptados ampliamente por las personas, en el ámbito que se trate. Entre la corrupción negra y blanca, se encuentra la *corrupción gris*, en la que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales, las elites y la opinión pública discrepan, al momento de evaluarlas como corruptas o no. (Heidenheimer, 1989, p. 169).

Para hacer una contextualización más amplia, a cerca de la clasificación hecha por Heidenheimer, se puede referenciar a Manuel Villoria (2014), quien la explica de la siguiente manera:

> […] *la corrupción negra,* incluye todo el conjunto de acciones condenadas como corruptas, tanto por las elites morales del país correspondiente, como por la ciudadanía en general; en ella suele existir una congruencia entre la ley y la opinión pública.
>
> *La corrupción gris,* corresponde a aquella ambigua situación, donde no hay consenso pleno, pero donde los sectores relevantes de la población –elite moral-, están a favor de la condena de este tipo de acciones por ser corruptas; suele ocurrir que existen normas que sancionen las acciones, que caen dentro de ésta tipología y, sin embargo, la ciudadanía no rechaza abiertamente tales conductas.
>
> *La corrupción blanca,* está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad, ni la elite ni la ciudadanía en general la condenan abiertamente,

> por el contrario, la toleran en alguno de sus aspectos, aunque no totalmente; en este supuesto, no existen leyes condenatorias de tales prácticas, dada su falta de apoyo generalizado. Dicho esto, si pusiéramos ejemplos de lo que en diferentes países podría caer en cada una de las categorías, nos daríamos cuenta, de que lo que en un país es corrupción negra, en otro puede ser gris o incluso, blanca. (Villoria, 2014, p. 163).

Por lo anterior, cuando se trate de describir el concepto de corrupción, se considera pertinente ante todo, tratar de distinguir entre corrupción gris, blanca o negra y posteriormente, contextualizarla en el ámbito geográfico, buscando identificar y comprobar sus causas y manifestaciones, las cuales siempre presentarán diferencias de una sociedad o de una cultura a otra, pese a que, se deba reconocer que las consecuencias y los efectos del fenómeno, siempre serán los mismos: inequidad, pobreza, democracias y gobiernos débiles, y degradación social, entre otros.

De otro lado, para el filósofo argentino Ernesto Garzón, la corrupción se vuelve posible y prospera, cuando los decisores abandonan su punto de vista interno y actúan deslealmente con respecto al sistema normativo; por tanto, según Garzón,

> La corrupción es una forma de explotación segmentaria de la desconfianza, cuyas probabilidades de éxito están directamente relacionadas, no sólo con la existencia de beneficios extraposicionales, sino también con la pérdida de la confianza, en formas de cooperación y de distribución de cargas y beneficios, sobre la base del respeto de la autonomía individual, de la igualdad de oportunidades y de la confianza recíproca, propuesta por la democracia. (Garzón, 1995, p. 39).

Desde la óptica de Garzón, el fenómeno de la corrupción ha sido y suele ser enfocado, desde dos perspectivas, que dificultan su comprensión y condicionan su precisión conceptual, así:

> […] una de ellas es, la que podría ser llamada la *perspectiva de la modernización*: en donde la corrupción sería un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, es decir, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción. Aunque la realidad cotidiana de los países altamente industrializados, ha puesto de manifiesto la falsedad de esta tesis. Una segunda perspectiva sería, la *perspectiva de la moralidad* la cual, es parcialmente verdadera pero tiende o bien a establecer una relación empíricamente dudosa, entre coacción y corrupción o bien a considerar que todos los casos de corrupción, son moralmente reprochables. (Garzón, 1995, p. 26).

La corrupción por tanto, es un fenómeno complejo y multidimensional que incide negativamente en los ámbitos económico, social, cultural, político y ético de una sociedad, que además, afecta las condiciones de vida de los ciudadanos y sus capacidades, así como su enfoque de desarrollo humano[19]; su complejidad radica en que todas sus dimensiones son interdependientes; por ejemplo, las prácticas de corrupción en las esferas política o económica, tienen consecuencias directas a nivel social, en la provisión de bienes y servicios, que garantizan el bienestar de la población; de tal forma que:

> […] en un Estado afectado por la corrupción sistémica, es decir, aquella que permea a las mismas instituciones[20], que deberían estar encargadas de eliminarla, este fenómeno cíclico se transforma en un círculo vicioso, en el que el Estado pierde rápidamente su legitimidad y su capacidad para gobernar en favor del bien común. (Documento Conpes 167 de 2013).

La condición anterior, cobra mayor relevancia cuando se observa el surgimiento y la implementación de nuevos modelos y esquemas de administración de lo público, acompañados de procesos de descentralización, los cuales, más allá de buscar establecer novedosos sistemas de corte empresarial, llevan consigo el interés de desmontar el Estado, para reducirlo a su mínima expresión, situación que genera iguales o mayores riesgos de corrupción, ya que según Klitgaard "en muchos casos, dejar que una firma privada en vez del gobierno, distribuya los bienes y servicios, no reduce obligadamente los dañosos efectos de la corrupción" (Klitgaard, 1994, p. 80).

En este contexto, también se observa que los nuevos modelos de gestión pública, que se han venido implantando en América Latina y que tienen que ver con las corrientes neoempresariales, representan ciertos riesgos relacionados con la *captura del Estado* y la generación de potenciales pautas de corrupción; al respecto, Carles Matas (2001), advierte lo siguiente:

> […] dichos riesgos subyacen a la ausencia de legitimidad y credibilidad social y a la necesidad de incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, desde una óptica empresarial y desde luego, al problema de imitar

[19] De acuerdo con la definición del PNUD, el enfoque del Desarrollo Humano: "busca el aumento de la riqueza de la vida humana, en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven. Se trata de un enfoque centrado en crear mejores oportunidades y posibilidades de elección, para todas las personas" (Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo - PNUD, 2015).

[20] Para el análisis del fenómeno, se utiliza una aproximación institucional, en la cual, la corrupción es entendida en un contexto de arreglos institucionales, de sistemas de incentivos (incluyendo los incentivos perversos), de cambio institucional y organizacional, así como de comportamiento individual y colectivo; en este orden de ideas, la corrupción es una falla institucional.

> modelos institucionales de otras tradiciones administrativas. (Matas, 2001, p. 19).

Por otra parte, aunque la corrupción es un fenómeno que a lo largo y ancho del planeta, puede presentar varias definiciones, que van desde su concepción teológica, hasta su lugar de ocurrencia, en el ámbito colombiano la corrupción es entendida como:

> El abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular, en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones. (Corporación Transparencia por Colombia, 2009, p. 5).

El anterior concepto, ampliamente difundido por la Corporación Transparencia por Colombia, es aplicado cabalmente por la mayoría de entidades públicas del país y es precisamente, esta concepción y conceptualización equivocada del fenómeno, lo que ha generado cambios y ajustes permanentes en las políticas anticorrupción en Colombia, dada la inaplicabilidad e imprecisión de los conceptos traídos de otros lugares, los cuales no permiten responder de manera efectiva y oportuna, frente a la mutación propia del fenómeno.

Hay que reconocer también, que en este caso uno de los riesgos que representa el estudio de la corrupción, es caer en generalizaciones conceptuales e intentar implantar conceptos, sobre una lógica de miradas universales; tal como lo manifiesta Luciano Parejo, “es descartable desde luego, la calificación de país corrupto", cuando se hacen los sondeos sobre la percepción de la corrupción en el mundo y por tanto, "ha de adoptarse un concepto inclusivo, no solo de lo que jurídicamente es ilícito, sino de todo cuanto no responde a una ética pública estricta, montada sobre una ética social igualmente exigente” (Parejo, 2013, p. 124).

Otra definición muy reconocida y referenciada por Klitgaard, es aquella que percibe la corrupción como:

> Una conducta que se aparta de los deberes formales de un cargo público, en busca de beneficios pecuniarios o de posición (camarilla personal, familiar, privada), que conciernen al interés privado; o que viola las normas que coartan ciertos tipos de conductas tendientes al interés privado. (Klitgaard, 1994, p. 38).

En conclusión, cuanto más se siga ahondando en la búsqueda de definiciones y conceptos sobre el fenómeno, cada vez se identificarán más y más elementos que pueden seguir ampliando la definición, pues según lo manifestado por el mismo Klitgaard, “las definiciones no son estáticas, lo que las sociedades entienden hoy como corrupto, evoluciona” (Klitgaard, 1994, p. 38).

De allí que, una definición preliminar de carácter teórico, que recoja algunos elementos comunes, hallados en los conceptos analizados y, sobre todo, que se acerque a la realidad y el contexto social colombiano, puede ser la planteada al inicio del presente capítulo, en la cual se advierte que la corrupción se puede entender como: "*un intercambio clandestino que permite obtener un provecho ilícito, mediante la infracción de un deber*" y cuya valoración, se debería realizar a partir de las categorías planteadas por Heidenheimer (1989): *negra, gris y blanca*.

Aunado a la necesidad de construir una definición conceptual del fenómeno, de una manera más incluyente, también es necesaria la construcción de un lenguaje especializado sobre la corrupción, de tal manera que su abordaje y tratamiento no se realice deliberadamente, sino a partir de características especiales, donde las palabras que se empleen, tengan un significado definido y por tanto válido, frente a las nuevas manifestaciones y mutaciones que sufre constantemente el fenómeno, ya que según Sartori, "las palabras nuevas identifican realidades nuevas" (Sartori & Lara, 1984, p. 27).

De otra parte, antes de realizar algún tipo de categorización de la corrupción, vale aclarar que en el contexto colombiano, la denominación o categorización de la corrupción administrativa y política, por ejemplo, responde a la criminalización del delito y a su positivación en el Código Penal; en ese sentido, los delitos cometidos contra la administración pública[21], se asocian con la corrupción administrativa, mientras que los delitos cometidos, contra los mecanismos de participación democrática[22], se les suele denominar corrupción política y así sucesivamente.

Dicho lo anterior, a continuación se plantea un marco conceptual de referencia, en el cual se proyectan dos categorías del fenómeno, a partir de las cuales se propone analizar, abordar y enfrentar la corrupción en Colombia.

1.4 Categorías de corrupción para abordar el contexto colombiano

La bibliografía especializada sobre la corrupción, da cuenta de los avances obtenidos por el reconocido investigador Klitgaard (2008), en sus intentos por investigar y determinar las particularidades que giran en torno al fenómeno de la corrupción y las acciones que pueden llegar a ser más adecuadas, para abordarla y enfrentarla; es así como en un evento internacional llevado a cabo en la ciudad de Bogotá, en el año 2008, este investigador dio a conocer sus resultados más importantes.

[21] Delitos descritos en el Titulo XV de la Ley 599 de 2000. "Por la cual se expide el Código Penal".
[22] Delitos descritos en el Titulo XIV de la Ley 599 de 2000. "Por la cual se expide el Código Penal".

En dicho evento, Klitgaard continúo sosteniendo su tésis planteada en 1994, acerca de la corrupción y agregó otros elementos de gran importancia, que permiten establecer dos tipos o categorías de corrupción, a partir de las cuales, se puede desarrollar un estudio más puntal del fenómeno; así entonces, recogiendo los aportes de éste reconocido académico, se tiene que:

> […] definitivamente, en todos los países hay corrupción y esto mismo puede pasar en cualquier institución, que provea bienes y servicios o que tenga activos, que pueden ser explotados por los empleados, para sus propósitos individuales; en ese sentido, la corrupción se da porque la gente trata de aprovecharse de estas instituciones y activos. (Klitgaard, 2008, p. 27).

De igual manera, advierte que en cualquier sociedad siempre habrá ciertos niveles de corrupción, a la que denomina *corrupción normal o en equilibrio*, dicha aseveración la hace, no como una aprobación, sino para hacer notar que controlar la corrupción, nunca será igual a eliminarla, ya que "los niveles de la corrupción en equilibrio, variarán entre países e instituciones dependiendo de su situación específica" (Klitgaard, 2008, p. 29).

También señala que, existe otro tipo de corrupción denominada *corrupción sistémica o anormal* o *hipercorrupción*, la cual corresponde a aquella que resulta en instituciones enfermas, donde el aparato para contenerla es inefectivo o incluso perverso; señala además, que este tipo de corrupción "depende tanto de condiciones sociales como de la calidad del aparato anticorrupción[23], incluyendo el liderazgo político, por tanto, el buen o mal funcionamiento de este aparato, es determinante del nivel de corrupción de un país" (Klitgaard, 2008, p. 30).

Para refrendar lo mencionado por Klitgaard, resulta importante establecer un vínculo entre sus aportes y los planteamientos de Heidenheimer (1989), en relación con la diferenciación que éste último ha hecho de la corrupción, a partir de las percepciones éticas de la clase política y la opinión pública, al plantear que existen tres tipos de corrupción que se pueden clasificar según su color: *corrupción negra*, la cual comprende aquellas acciones universalmente rechazadas como el soborno y la extorsión; *corrupción blanca*, aquella donde los actos corruptos son aceptados ampliamente por las personas y la *corrupción gris*, referente de un nivel medio, en el que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales, las elites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas o no, tal como se registró más arriba.

---

[23] Cuando Klitgaard se refiere al *aparato anticorrupción*, hace alusión a los procesos presupuestales, los sistemas de control, las normas de compras del gobierno y los sistemas para escoger los servidores públicos, así como todo tipo de evaluaciones oficiales, que se encuentran inmersas dentro de la administración pública, cuyo propósito es protegerla de la corrupción.

Con base en los estudios y los hallazgos obtenidos por Klitgaard (2008) y con el apoyo de los demás referentes teóricos, a continuación, se plantean dos categorías de corrupción, que servirán de base para el desarrollo de los intereses que se buscan en esta investigación, así:

1.4.1 Corrupción natural

Teniendo en cuenta los diferentes aportes teóricos que reconocen la existencia de la corrupción, como algo inherente al ser humano y que su origen data desde los mismos confines de la creación del ser humano, se debe pasar por la penosa idea de aceptar que, la corrupción siempre estará presente y que jamás se podrá eliminar por completo, ya que ello significaría arrasar con la humanidad entera.

A partir de esta premisa, podría señalarse que las conductas asociadas al fenómeno de la corrupción natural, estarían ligadas a una malformación de la conducta del ser humano y sus necesidades, las cuales, se pueden definir como sensaciones de carencias, unidas al deseo y la oportunidad de satisfacerlas.

En ese sentido, vale señalar que históricamente el hombre ha buscado satisfacer sus necesidades, de una u otra forma, pero estas, han ido cambiando de acuerdo a la situación en que se encuentran; autores reconocidos como Maslow (1991) y Manfred (1993), han abordado el tema desde diferentes perspectivas y dan cuenta de ello; tanto así que Maslow señala lo siguiente:

> El ser humano es un animal necesitado y raramente alcanza un estado de completa satisfacción, excepto en breves períodos de tiempo. Tan pronto se ha satisfecho un deseo, aparece otro en su lugar. Cuando éste se satisface, otro nuevo se sitúa en primer plano y así sucesivamente. Es propio de los seres humanos estar deseando algo, prácticamente siempre y a lo largo de toda su vida. (Maslow, 1991, p. 9).

En referencias al filósofo y psicólogo John Dewey, Maslow también sugiere “que la misma existencia y definición de una necesidad, depende de la cognición de la realidad y de la posibilidad o imposibilidad de su gratificación” (Maslow, 1991, p. 92).

Al mismo tiempo advierte, sobre la existencia de unas necesidades de carácter biológico como el hambre y la sed, –que para nuestro caso, las llamaremos *básicas*-, cuya satisfacción es de extrema urgencia, ya que su prolongación, puede atentar contra la supervivencia misma del individuo; además, “los satisfactores son más limitados en el sentido de que se necesita una cantidad menor de gratificadores para calmarlas” (Maslow, 1991, p. 92); de este modo, podría plantearse que las *necesidades básicas*, están asociadas a la existencia de un tipo corrupción natural.

Por su parte, Manfred señala que la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas, de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; afirma también que, "estas son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos; lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para satisfacerlas" (Manfred, 1993, p. 42).

De otro lado, la psicóloga y escritora Hincapié (2011) en su columna de opinión del diario El País, publicada en la edición del 14 de marzo de 2011, aseguró que lo dicho por Miguel Nule[24] en sus declaraciones del 07 de marzo de 2011, acerca de que *"la corrupción en Colombia, como en cualquier país del mundo, es inherente a la naturaleza humana"*, es cierto y argumenta su posición, aclarando lo siguiente:

> […] la envidia, la corrupción, los celos, la ira, el egoísmo, la trampa y el engaño, son conductas inherentes a la condición humana que deben superarse a través de la educación, para lograr acercarnos cada vez más, a niveles de desarrollo próximos a lo espiritual y distantes de la bestia; entre tanto, la corrupción es inherente a la condición humana, ya que por naturaleza primaria, se busca la propia satisfacción sin medir efectos o consecuencias en los otros, puesto que desde el egocentrismo o narcisismo, el otro todavía no existe. (Hincapié, 2011, párr. 1-3).

De allí que, la corrupción esté siempre presente en medio de una necesidad (cualquiera que esta sea) y la posibilidad de satisfacerla, la diferencia radica en el tipo de decisión que toma el individuo frente a esta; es decir, si actúa de manera corrupta o no, comportamiento en el cual, entran a jugar otros elementos relacionados con los valores éticos y morales, sobre los que se cimienta la personalidad del individuo.

Según Ortíz (2011), la corrupción muestra una clara ruptura entre la moral del individuo y sus acciones, en ese sentido, se falla cuando la formación ética es precaria, dentro de un sistema social que suple inadecuadamente las carencias de los ciudadanos, para imponerse al final de los hechos.

Así entonces, se entendería que los comportamientos corruptos que se presentan bajo esta categoría de corrupción, generalmente involucran una decisión que puede contener acciones u omisiones individuales o grupales y su tratamiento requerirá entonces, acciones e intervenciones de tipo psicosocial, comenzando inclusive desde la atención

[24] Miguel Nule Velilla, ingeniero civil y reconocido contratista vinculado a uno de los mayores escándalos de corrupción sucedido en Colombia durante la última década, denominado "El caso Nule".

de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), sobre las cuales se volverá más adelante.

Recogiendo lo planteado por Klitgaard y Heidenheimer, en esta categoría se puede ubicar un tipo de corrupción, que siempre estará ligada a la condición natural del ser humano, sus debilidades y necesidades individuales, particularidades que también se pueden asociar a un tipo de corrupción blanca, la cual según Villoria (2014), está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad y no es condenada abiertamente, por el contrario, es tolerada aunque no totalmente.

Verbigracia, al gran problema que tiene actualmente Colombia y que está libre de oposición por parte de la ciudadanía, una especie de corrupción tolerable que no afecta ningún tipo de moral y que permeó junto con la ilegalidad, la actividad política, al punto de contar con una alta influencia en la toma de importantes decisiones para el país.

Sin embargo, lo señalado anteriormente por Maslow, Manfred, Hincapié y Ortíz, suscita ciertos interrogantes, acerca de ¿qué papel juegan entonces, las necesidades del ser humano, dentro de la sociedad de consumo en la que se vive hoy, cuál es su relación?, ¿acaso el tipo de sociedad determina el incremento de las necesidades del ser y, por ende, su deseo por satisfacerlas?, si esto es así, entonces el crecimiento descontrolado del consumo, ¿hará que se sigan acrecentando los casos de corrupción, en una forma de espiral que nunca tendrá fin?

Para tratar de encontrar algún tipo de respuesta, se recurre a los aportes del destacado sociólogo Bauman (2011), quien refiriéndose al filósofo ético Emmanuel Levinas, advierte que nos encontramos cada vez más inmersos, en un mercado de consumo desbordado, en el que se ha perdido el fundamento de toda moral, “la responsabilidad incondicional por el otro, esa responsabilidad que evoca en cada uno de nosotros, la visión de otro en necesidad de socorro, cuidado y amor” (Bauman, 2011, p. 102ss).

El mismo Bauman, señala que el mercado de consumo se ha convertido en una especie de “sustituto de la moral, adoptando y asimilando la esfera cada vez más amplia, de las relaciones interhumanas, colocando etiqueta de precio a los actos de bondad” (Bauman, 2011, p. 105).

Parafraseando a Bauman (2011), vivimos en una sociedad asediada por el trabajo y gravitamos en torno a él de manera incondicional; sin embargo, esa dedicación exclusiva y dependiente, en cierto modo ha provocado la ruptura de nuestros lazos familiares y de amistad, teniendo luego que recurrir al mercado, para hallar alicientes que ayuden a compensar esos vacíos y discordias, que se han generado por entregarle todo nuestro tiempo al trabajo.

De esta manera, según Bauman (2011) “las compras se van transformando en una suerte de acto moral”, de tal forma que, “cuanto más costosos sean los regalos, mayor

será la compensación y el impacto apaciguador y tranquilizante" (Bauman, 2011, p. 107); así entonces, es evidente que las necesidades del individuo y las ofertas del mercado, se van volviendo cada vez más interdependientes; concluye Bauman advirtiendo además que:

> […] en esta especie de círculo vicioso en que nos encontramos, los impulsos morales paradójicamente, se convierten en el obstáculo más colosal, cuando la humanidad enfrenta la amenaza, la cual no es posible combatir sin un inmenso volumen de autolimitación voluntaria y disposición al sacrificio personal, ya que una vez establecida y puesta en marcha, la economía consumista sólo tiene el cielo como límite. (Bauman, 2011, p. 112).

Según John M. Steiner y Ervin Staub referenciados por Bauman (2011), existe la posibilidad de que en cada uno de nosotros, habite un *malvado durmiente*, que puede despertar en cualquier momento, es decir, que existe una inclinación personal a cometer actos ilícitos o una vulnerabilidad a la tentación de sumarse a ellos; según Bauman, se trata de:

> […] un potencial que en hipótesis, puede estar presente, aunque invisible durante largo tiempo, en cualquier individuo particular, una inclinación que puede emerger a la superficie o bien una vulnerabilidad que se revelaría, solo en condiciones muy propicias, presumiblemente cuando las fuerzas que hasta entonces la reprimieron y encubrieron, se debilitaron o desparecieron. (Bauman, 2011, p. 186).

Este *malvado durmiente* al que se refiere Bauman, se puede asemejar con la enfermedad del cáncer, la cual –como se dijo anteriormente-, también puede estar presente en cualquier ser humano, por un largo periodo y despertarse en cualquier momento, ocasionando daños a veces irremediables.

Por otro lado, dentro de esta categoría también se pueden relacionar los aportes de Weber, quien en sus postulados sobre los tipos puros de dominación legítima, esgrimía que una de las posibilidades de hallar obediencia, "podía depender de la mera costumbre o de la ciega habituación a un comportamiento" (Weber, 2002, p. 706).

Parafraseando a Weber, en el tipo de *dominación tradicional*, la obediencia se obtiene en virtud de una dignidad y fidelidad propia, que responde a una *costumbre* o *herencia* santificada por la *tradición*; sin embargo, debe tenerse cuidado frente a su contrapartida, en la cual, la ausencia de estatutos previos o carentes de un reconocimiento y validez, pueden dejar al individuo por fuera de las normas de la tradición, a su libre albedrio, el cual puede ser susceptible de influencias provenientes de todo lado y cuya materialización se puede categorizar, ya no dentro una corrupción natural sino extrema, al dejarse involucrar de los intereses personales de varios actores. (Weber, 2002).

Lo anterior significa que, los hechos de corrupción pueden *reproducirse* y *replicarse* a partir de la ejemplificación de los mismos, es decir, que los actos de admiración y cero rechazo frente a ellos, pueden enviar un mensaje de *facilismo* y crear una costumbre ciega, en el seno de un determinado grupo social, hasta llegar a convertirse en un hábito y en un estilo de vida que nadie rechaza, haciendo que todos lo toleren, porque lo consideran parte de su cultura.

Aceptar entonces, la posible existencia de una propensión hacia mal en los seres humanos, sería un primer gran paso para enfrentar la corrupción, siempre y cuando no se pierda la capacidad de asombro y se actúe de manera oportuna y decidida frente a esta, advertencia que se hace teniendo en cuenta que, la ocurrencia repetitiva y constante de hechos de corrupción, generalmente terminan por minar la confianza, sembrando a su paso la apatía y la indiferencia en la sociedad.

Para refrendar lo anterior, vale acotar lo señalado por el DAFP (2000), en torno a que, "cuando la corrupción pasa del terreno individual al organizacional y se instituye en los hábitos de todos, trasciende a la dimensión cultural; éste es el momento en el cual, la racionalidad de la corrupción se acepta como norma de comportamiento" (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2000, p. xix).

Tal como se ha podido observar, en la medida en que se abre el espectro de análisis, sobre los niveles, actores y espacios donde se puede presentar la corrupción, se llega a un nivel de corrupción mucho más elevado y complejo, el cual se puede categorizar como *corrupción extrema*, ésta clasificación se da en buena parte, recogiendo la comparación que se ha hecho del fenómeno con la enfermedad del cáncer, los aportes de Klitgaard (2008) en relación con la corrupción sistémica y Joly (2003), con sus aportes acerca de la impunidad que rodea la gran corrupción.

1.4.2 Corrupción extrema o sistémica

Antes de proseguir con la descripción y sustentación teórica de esta categoría, es necesario precisar que la palabra *Extrema*, según el Diccionario de la Real Academia de la lengua española, significa: "*2. Adj. Dicho de una cosa: Que está en su grado más intenso, elevado o activo. 3. Adj. Excesivo, sumo, exagerado*" (Real Academia Española, 2014); entre tanto, la palabra *Sistémica* según el mismo Diccionario, hace referencia a: "*1. adj. Perteneciente o relativo a la totalidad de un sistema; general, por oposición a local. 2. adj. Med. Perteneciente o relativo a un organismo en su conjunto"* (Real Academia Española, 2014).

De lo dicho por Klitgaard (2008), se entendería que en la corrupción extrema, existe la participación de dos o más individuos y que sus efectos, pueden ser mucho más devastadores, toda vez que involucra y produce la desmoralización de los ciudadanos,

los empresarios, las instituciones públicas y privadas, además de generar inestabilidad política y hacer que los gobiernos fracasen en su intento por proveer justicia y servicios.

Por lo tanto y como lo señala el propio Klitgaard, "cuando la corrupción se ha vuelto sistémica, una campaña contra este tipo de corrupción, requiere más que mejores políticas públicas y leyes, requiere un golpe al equilibrio de la corrupción; en cuyo tratamiento, el gobierno debe ser atrevido" (Klitgaard, 2008, p. 33), recurriendo a fuertes medidas correctivas, preventivas y ejemplarizantes.

Retomando lo planteado por Heidenheimer (1989) y la sustentación hecha por Villoria (2014), en esta categoría, se puede estar frente a un tipo de corrupción negra e inclusive de color gris también, que incluye, todo el conjunto de acciones condenadas como corruptas y que ameritan todo tipo de rechazos, es una realidad material que, aunque pueda generar ambigüedad y disensión en su interpretación y condena, sus efectos devastadores no pueden ser desconocidos.

Por su parte, la jurista Joly menciona que se ha vuelto costumbre, utilizar la palabra corrupción, para referirse a toda clase de delitos que afectan el erario público, sin embargo, "más vale hablar de *impunidad*: una forma de vivir por encima de la Ley, porque es más fuerte que la Ley" (Joly, 2003, p. 12).

La misma Joly (2003), utiliza el término de *Gran Corrupción*, para referirse a aquella que se incrusta en el corazón del poder y se nos presenta como una desviación accidental y no como el hecho sistemático, en el que se ha convertido y en el fenómeno que nos ciega y nos paraliza al mismo tiempo.

Por otro lado, retomando los aportes de Maslow (1991), sobre la clasificación de las necesidades del ser humano, éste se percata sobre la existencia de otro tipo de necesidades, relacionadas con el *reconocimiento* y la *autorrealización* del individuo, -que para nuestro caso, las llamaremos *superiores o sociales*-, cuya satisfacción a diferencia de las necesidades biológicas, no es imperiosa para la supervivencia del mismo y, por tanto, el tiempo para satisfacerla se puede prolongar; ello significa que "las necesidades superiores son subjetivamente menos urgentes" (Maslow, 1991, p. 89).

Así entonces, se podría sugerir que las necesidades *superiores o sociales*, están relacionadas con la existencia de un nivel de corrupción mucho más complejo, como lo es en este caso, la corrupción extrema, la cual se caracteriza por estar acompañada por un alto deseo de ambición.

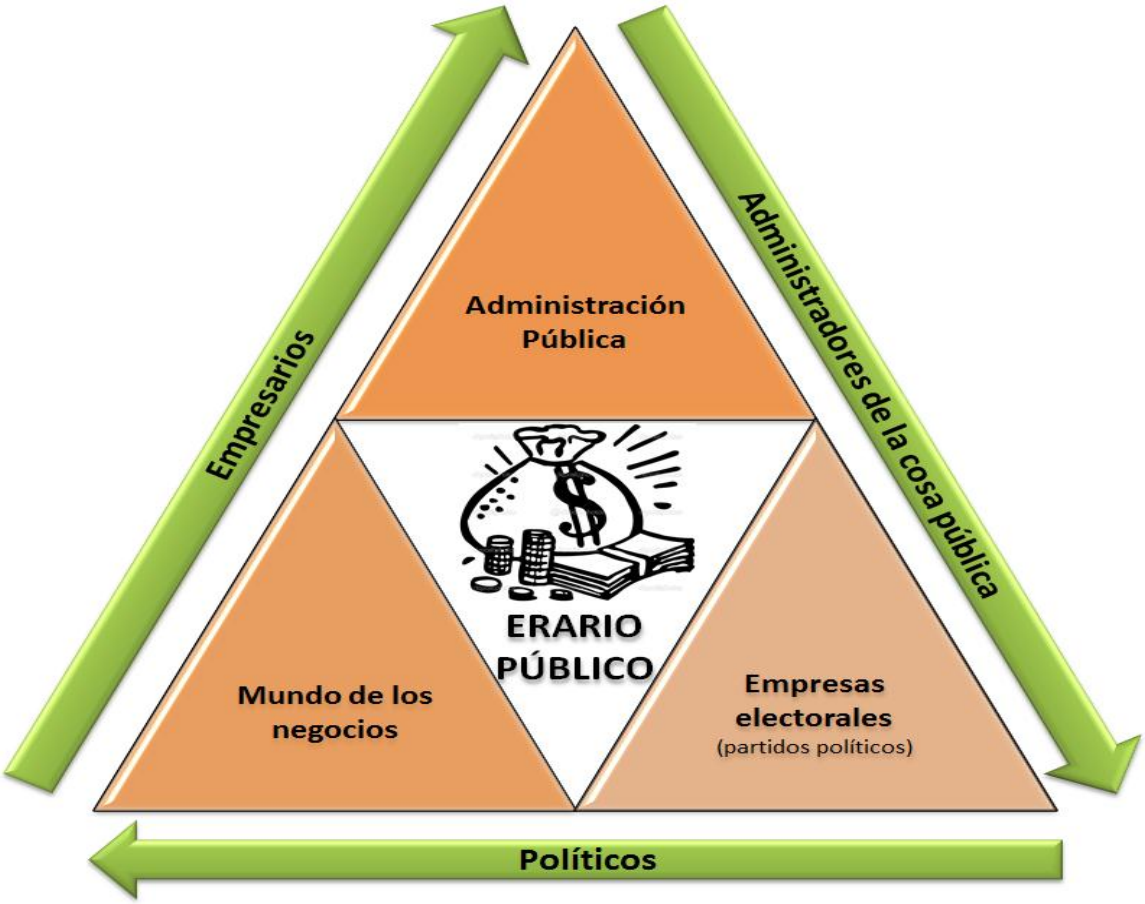
Lo anterior permite inferir además, que los individuos vinculados a hechos de corrupción extrema, tienen de entrada, solucionadas unas necesidades básicas previas o anteriores, y se mueven, no por un instintito de supervivencia humana, sino por un deseo de ambición egocéntrico y a veces antisocial, jalonado por el interés de satisfacer sus

necesidades superiores, vinculadas con los círculos sociales donde se mueven y donde tienen la necesidad ser reconocidos, admirados y hasta idolatrados.

Círculos sociales cuya inserción y pertenencia a ellos, les demanda un alto nivel de preparación académica e intelectual, además de un elevado capital económico, político y social.

Un poco, para coadyuvar en la contextualización y comprensión de la corrupción extrema, se traen a colación las definiciones hechas por Misas Arango y sus colaboradoras, quienes propusieron la denominación de "el triángulo de hierro", el cual está "conformado por la alta administración pública, las empresas electorales y una parte del mundo de los negocios; en cuyos vértices están los administradores de la cosa pública, políticos y empresarios, que se coaligan para llevar a cabo negocios" (Misas Arango *et al*, 2005, p. 90).

Gráfica 2. **El triángulo de hierro**



Fuente: Elaboración propia, con base en los aportes de Misas Arango *et al*, 2005

Con base en lo señalado por el mismo (Misas Arango *et al*, 2005) la lectura del gráfico anterior permite concluir, que dicha amalgama de actores públicos y privados, tiene

varios propósitos de doble vía, que se retroalimentan y se complementan mutuamente, como lo es el de facilitar a los empresarios, la obtención de contratos con el Estado, eliminar la competencia, reducir costos (no en favor del Estado), tener tratamientos favorables en materia tributaria y recibir subsidios a través de leyes diseñadas para tal fin; a cambio, los administradores reciben sobornos y a los políticos se les financian sus campañas; dicha expresión gráfica, es un buen ejemplo para esquematizar lo que sería la corrupción extrema, la cual se manifiesta de manera más contundente, en los planos político, legal, social, administrativo y económico.

Dentro de esta categoría, también pueden relacionarse los aportes del teórico Weber, quien en sus postulados sobre los tipos puros de dominación legítima, señalaba que una de las posibilidades de hallar obediencia, "podía depender de una constelación de intereses, o sea, de consideraciones utilitarias de ventajas e inconvenientes por parte del que obedece, o que podía fundarse en el puro afecto o en la mera inclinación personal del súbdito" (Weber, 2002, p. 706).

Weber advierte aquí, que la corrupción en esta categoría proviene de diferentes fuentes, dada la constelación de intereses que pueden recaer sobre los individuos, que fungen como funcionarios públicos, quienes aprovechando su posición de poder o dominación legal dentro de la institucionalidad, puede llegar a promover o practicar los actos corruptos, a través de estatutos previamente establecidos y acomodados, lo que en contratación se podría reconocer como los *pliegos sastre*, es decir, aquellos que se hacen a la medida de determinado proponente.

Podría señalarse además, que esta categoría de corrupción guarda relación con el tipo de dominación legal establecido por Weber, cuyo "tipo más puro es la burocracia" (Weber, 2002, p. 707); toda vez que, la corrupción extrema siempre buscara enquistarse en el aparato burocrático que dirige y administra el Estado, para poder manejarlo a su antojo y promover desde allí, los golpes más duros y devastadores que la caracterizan.

Frente a las dos categorías de corrupción descritas anteriormente, el mismo Klitgaard (2008) plantea que el reto de muchos países en el mundo es, combatir la corrupción extrema o sistémica y reducir los niveles de corrupción natural o normal.

Finalmente, aquí resulta necesario aclarar que la corrupción no solamente se materializa a través de la ejecución de una acción, sino también a través de una omisión, por cuanto no solamente es corrupto quien la promueve o la ejecuta, sino también, quien no hace nada por evitarla o denunciarla.

Solo para mencionar algunos factores, que avivan la presencia de la *corrupción extrema* en el contexto colombiano, se recogen las razones por las que –según la Revista Semana-, la corrupción en Colombia no para de crecer: la existencia de instituciones débiles, una cultura del secretismo que acepta y no denuncia, la ausencia de un respaldo institucional para los testigos, una evidente falta de educación y formación ciudadana, y

una carencia de información veraz, oportuna y de fácil acceso para el ciudadano. (Revista Semana, 2011).

Otro de los aspectos que requieren ser abordados dentro de la presente investigación, se relaciona con la necesidad de analizar la participación de la sociedad, como instancia de regulación y control de la gestión; así como otros mecanismos de lucha contra la corrupción existentes, que aporten a la construcción de la propuesta que se pretende levantar.

Por ello, a continuación se abordaran –desde una perspectiva teórica-, algunos de los mecanismos, que en la actualidad se emplean, para llevar a cabo la lucha contra la corrupción, no solo en Colombia, sino en otros países del mundo.

II. MECANISMOS ACTUALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Como se mencionó anteriormente, los actos de corrupción generalmente involucran la participación de uno o más individuos, quienes al igual que el resto de la población, llevan una vida familiar, social, laboral, política, religiosa, etc., cuyos espacios, más allá de ser los mejores escenarios para conocer las conductas inadecuadas e inapropiadas de las personas, también se convierten en las primeras líneas de defensa, desde las cuales, se puede hacer frente a la corrupción a través de adecuados y efectivos mecanismos de control y regulación social.

De ahí que sea necesario explorar dentro de la bibliografía, acerca de algunos de los mecanismos actuales de lucha contra la corrupción, entre ellos, el control social, para identificar sus particularidades en busca de elementos que contribuyan a la construcción de la propuesta final.

1.5 El control social

Se parte de la premisa de que el hombre es un *ser social*, y en ese sentido, requiere convivir, asociarse y agruparse con otros seres humanos; sin embargo, dicha convivencia no siempre se desenvuelve en términos pacíficos, bajo una norma social imperante, pues constantemente existirán conductas desviadas.

Sin embargo, como una manera de contrarrestar dichas conductas, ha surgido el denominado *control social*, caracterizado por un conjunto de prácticas, actitudes, valores y sanciones, destinados a mantener el orden establecido en las sociedades, el cual, se realiza por medios coactivos, persuasivos, violentos y otras formas como los prejuicios,

los valores y las creencias, aspectos que guardan estrecha relación con los mecanismos de regulación, ligados al institucionalismo.

Según López Puerta, "el control social, originalmente surge como una especie de mecanismo que posibilita la autorregulación del orden social, a través de mecanismos informales que surgen del propio seno social" (López Puerta, 2015, p. 3).

Entre los medios de control social, se identifican las normas sociales, las instituciones, la religión, las leyes, las jerarquías, los medios de represión, el adoctrinamiento, los comportamientos generalmente aceptados, los usos y costumbres (sistema informal, que puede incluir prejuicios) y las leyes (sistema formal, que incluye sanciones), los cuales configuran el vínculo entre el individuo y la sociedad, y son aprendidos durante su proceso de socialización.

Entre tanto, desde una mirada criminológica, las teorías del control social consideran que "las personas, tienen una tendencia a delinquir, que se consumará salvo que exista algún motivo que se lo impida, motivos que tienen la naturaleza en controles sociales informales" (López Puerta, 2015, p. 2).

Dentro de los teóricos más representativos de ésta corriente, se encuentra Travis Hirschi, quien parte de la premisa, que cualquier persona ha tenido la tentación en alguna ocasión, de hacer algo *malo*, pero la mayoría de la gente, ante el riesgo de ver expuesta su conducta a la luz pública, se inhibe de esa tentación, mientras que aquellas que tienen poco o nada que perder, se dejarán tentar en mayor facilidad.

Para contextualizar dicho planteamiento, Hirschi sostiene que la influencia de jóvenes delincuentes sobre otros, no tiene un efecto directo sobre la delincuencia, siempre y cuando los vínculos sociales de estos, sean fuertes, es decir, "que la existencia de vínculos afectivos con personas socialmente integradas, constituye el principal elemento que inhibe a los jóvenes de implicarse en actividades delictivas" (López Puerta, 2015, p. 13).

Por el contrario, la inexistencia de creencias, de normas o vínculos sociales que impidan delinquir, son los que dan lugar a la comisión de actos delincuenciales; lo anterior significa que, el control social traducido en adecuadas reglas de convivencia y sumado a un fuerte cuerpo normativo sancionatorio, actúan como instrumento eficaz, para que los individuos puedan anticipar o prevenir las consecuencias que les puede ocasionar, la comisión de una transgresión o un delito.

Al respecto, el criminólogo estadounidense Walter Reckless referenciado por López Puerta (2015), plantea que, si todo individuo cuenta con el potencial necesario para violar las leyes y la sociedad le ofrece numerosas oportunidades para hacerlo, ¿por qué muchos de ellos no las obedecen?, y encuentra la respuesta en el *miedo al castigo*.

Se afirma entonces que, el control social, ayuda a la prevención del delito o la conducta desviada y también, al castigo de las conductas desviadas ya realizadas, ya que por medio de los rumores, el ostracismo o la vergüenza, el individuo que ha cometido dicha conducta, puede sentirse castigado por la sociedad aunque ésta no emplee métodos coercitivos tradicionales. (López Puerta, 2015).

Dentro de su teoría del control social, Hirschi plantea las siguientes dimensiones, las cuales fueron sintetizadas por López Puerta (2015), así:

> 1). *Las relaciones sociales*: las relaciones sociales fuertes, fomentan la conformidad. Por el contrario, para aquellos individuos que no se sientan muy vinculados con su familia, amigos o compañeros de trabajo, los costes de la conducta desviada son mayores.
>
> 2). *La estructura de oportunidades*: quienes cuentan con más oportunidades legítimas para satisfacer sus intereses, tendrán más ventajas en la conformidad; por el contrario, los que tienen poco control o reducida confianza en el futuro, tienen más posibilidades de presentar pautas de conducta no convencionales.
>
> 3). *La implicación*: una fuerte implicación en actividades lícitas (trabajar, estudiar, practicar deportes, etc.), inhibe el comportamiento desviado. La ausencia de actividad en estas facetas cotidianas, puede suponer terminar empleando el tiempo, en actividades no legítimas.
>
> 4). *Las creencias*: los individuos que aceptan y asumen las pautas morales preponderantes, en la sociedad en la que se inscriben y que respeta la autoridad, tendrán más facilidad para reprimir las tentaciones, que los que se muestran más disconformes frente a dichas pautas morales. (López Puerta, 2015, p. 14).

En referencias a los teóricos Laub y Sampson, López Puerta (2015) plantea que definitivamente las personas que se abstienen de delinquir, se encuentran vinculadas a instituciones sociales muy sólidas; y entre tanto, a la familia y la escuela, le asiste un papel preponderante para el nacimiento y consolidación de los vínculos sociales, que previenen la delincuencia.

Adicionalmente, Misas Arango y sus colaboradoras han sostenido que la ciudadanía, se considera como una conjunción de tres elementos constitutivos: “la posesión de ciertos derechos, así como *la obligación de cumplir determinados deberes en una sociedad* específica y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad, a través de la participación” (Misas Arango *et al*, 2005, p. 283).

Y precisamente, es en esa oportunidad de participar en donde la sociedad, debe hacer su mayor esfuerzo para coadyuvar activamente en la vida pública del Estado (trascendiendo más allá del simple acto de votar), no tanto para generar polémica o servir de talanquera al gobierno de turno, sino para contribuir en la gestión y la protección de los bienes y recursos públicos.

Coligiendo lo anterior, se puede atrever a decir que el fenómeno de la corrupción, encuentra su nicho de formación con mayor facilidad, en aquellas sociedades donde los valores éticos y morales, así como las instituciones que las reflejan, no cuentan con un fuerte y claro arraigo social, desde luego, aquí no se está haciendo referencia al caso colombiano en esencia, sino a las culturas tropicales latinoamericanas, que carecen de dichos factores.

Galán también señala que, "no es tanto que el fenómeno exista, porque quizá sea inevitable y por tanto, imposible su total erradicación, sino que exista en un grado que no genere disfunciones sensibles al sistema" (Galán, 2013, p. 38).

Por otra parte, dadas las constantes referencias que se observan acerca de la transparencia, como principio fundamental a partir del cual, se plantean las estrategias de lucha contra la corrupción, resulta necesario abordar dicho concepto, con el propósito de conocer lo que éste significa y encierra realmente, y plantear desde allí, un debate acerca de si verdaderamente este principio es la hoja de ruta que se debe seguir, para orientar la lucha contra el fenómeno de la corrupción -al menos en Colombia- o por el contrario, se trata de un espejismo que lleva consigno otros intereses que podrían facilitar su aparición y desarrollo.

1.6 El fenómeno de la transparencia

El término *transparencia*, se deriva del latín *trans* que significa: *más allá de, a través de,* y de la palabra *parere* que significa: *aparecer, mostrar o mostrarse*; por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la lengua española, define la *Transparencia* como: "1. f. Cualidad de transparente" y la palabra *Transparente*, la define como: "1. adj. Dicho de un cuerpo: que permite ver los objetos con nitidez a través de él. 3. adj. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse" (Real Academia Española, 2014); de acuerdo a las anteriores definiciones, se entiende que la transparencia es entonces, la cualidad material de un objeto, cuya composición física permite pasar la luz en una menor o mayor proporción.

Entre tanto, la introducción de la Transparencia en la Administración Pública, según el magistrado Álvaro Namén Vargas[25], se le atribuye al liberalismo, corriente que "introdujo la novedad ("novus ordo"), palabra que significa que, por regla general, no existen verdades de Estado que deban permanecer ocultas o secretas y, por tanto, sustraídas al conocimiento y la mirada de los asociados" (Namén Vargas, 2013, p. 304).

Según el mismo Namén Vargas (2013), existe una lógica que permite explicar el planteamiento anterior, a partir del siguiente contexto:

> […] si la democracia es el poder del pueblo y existe una relación directa entre poder e información, entonces las acciones de quienes detentan el poder público, deben ser del conocimiento permanente de los ciudadanos. La cultura del secreto oficial, propicia el ejercicio indebido del poder y genera un ambiente de desconfianza, en las relaciones entre la sociedad y el Estado. (Namén Vargas, 2013, p. 305).

Concluye Namén Vargas señalando que, el principio de la transparencia, se gestó para erradicar el poder de lo invisible, lo cual implica que la actuación de la administración, la utilización de los recursos y la conducta de los servidores, "se debe dejar ver por todos, como a través de un cristal, sin velos ni secretos" (Namén Vargas, 2013, p. 305).

En ese sentido, se debería entender que la transparencia y la publicidad de las actuaciones del Estado, es la regla general; por tanto, en ellas recae la responsabilidad de evitar el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de la función pública y al mismo tiempo, convertirse en una herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, en la actualidad es común aplicar el término de la transparencia a la conducta humana, en un sentido figurado, para caracterizar las prácticas sociales guiadas por un ideal de la buena fe y la confianza, a partir del acceso a la información; aplicación que se observa en las disposiciones generales de la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual, se expidió la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. (Congreso de la República de Colombia, 2014).

Transparencia significa entonces, acceso libre a la información y en ese sentido, "quien refiere la transparencia tan solo a la corrupción y a la libertad de información, desconoce su envergadura", toda vez que "la transparencia es una coacción sistémica que se apodera de todos los sucesos sociales y los somete a un profundo cambio" (Han, 2013, p. 12).

---

[25] Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado colombiano.

El mismo Byung Han, advierte que la transparencia a parte de buscar nivelar el hombre y convertirlo en el elemento funcional de un sistema, "convierte a la sociedad de la transparencia, en una sociedad uniformada" (Han, 2013, p. 13), como consecuencia de la coacción que la acompaña.

Parafraseando al propio Han (2013), la transparencia lleva consigo un alto grado de violencia, la cual arrasa con la espontaneidad, la vitalidad, el espíritu y la esencia misma del ser humano, convirtiendo su intimidad en un objeto de explotación, dentro de una sociedad de mercado que vive de la exhibición y la comercialización; también señala que:

> La sociedad de la transparencia es una sociedad de la desconfianza y de la sospecha, que, a causa de la desaparición de la confianza, se apoya en el control. La potente exigencia de transparencia indica que el fundamento moral de la sociedad, se ha hecho frágil, que los valores morales, como la honradez y la lealtad, pierden cada vez más su significación. En lugar de la resquebrajadiza instancia moral, se introduce la transparencia como un nuevo imperativo social. (Han, 2013, p. 92).

Admitiendo lo anterior, valdría preguntarse entonces ¿qué fin busca y quien se beneficia de la transparencia? y para tratar de responder dicho interrogante, el propio Han (2013), advierte que vivimos en una sociedad de la aceleración, en donde "los ciclos de la información, la comunicación y la producción", deben viajar de manera rápida, ágil y sin obstáculos, y para ello, se requiere que "el espacio este nivelado, alisado y desinteriorizado" (Han, 2013, p. 60ss).

Lo anterior significa, que la transparencia tiene un origen evidente en la economía capitalista de nuestra época y sus corrientes liberales, y lo que ésta busca, es conocer la intimidad de todos y de todo, para poderse anticipar y responder a sus necesidades materiales; según el mismo Han, "la intimidad es la fórmula psicológica de la transparencia y en ese sentido, la sociedad intima, es una sociedad de la confesión, del desnudamiento y la pornografía[26]" (Han, 2013, p. 70).

Llegando a este punto, no significa que la transparencia en sí, sea del todo perversa, en este caso lo peligroso son los fines que persigue, más aun cuando se toma como punta de lanza para enfrentar el fenómeno de la corrupción, como en el caso de Colombia.

Quisiera señalar, que a diferencia de la transparencia -que como ya se dijo-, atenta contra la intimidad y la esencia del ser humano, la lucha contra la corrupción debe

---

[26] Byung-Chul Han emplea este término, no en un sentido puramente sexual, sino como un término amplio de la sociedad-espectáculo superficial y en ese ámbito, la *pornografía* es el contacto inmediato entre la imagen y el ojo, la cual "carece de interioridad, reconditez y misterio: como un escaparte que solo mostrase iluminado, una sola joya" (Han, 2013, p. 55).

basarse en otros principios como la honestidad, la honradez y la lealtad, lealtad con uno mismo y con los principios e imperativos éticos, que rigen el comportamiento probo de una sociedad[27].

Lo anterior, quiere decir que las acciones implementadas con base en dicho concepto, deben replantearse y adaptarse a la realidad que se vive, de tal manera que lo que se pretenda y se necesite, se corresponda con su definición; es decir, que el carácter *público* que deben tener los actos y decisiones de la administración pública –en este caso en particular-, no se confunda con el concepto de la transparencia, pues tal como ya se planteó anteriormente, es evidente que ella jamás arrojará los resultados esperados, en cuanto a la prevención y lucha contra la corrupción.

Otra de las herramientas que en la actualidad han demostrado ser una eficiente arma de lucha contra la corrupción, son los medios de comunicación, quienes a través de sus investigaciones periodísticas han permitido develar y conocer, casos de corrupción que permanecían en el anonimato; de ahí su importancia y la necesidad de abordarlos a continuación, de forma breve.

1.7 Los medios de comunicación

Resulta importante reconocer que muchos actos de corrupción han logrado conocerse, gracias a la labor de los medios de comunicación, pues ante la ausencia de controles efectivos y de los alcances del poder propio de los corruptos, las actuaciones ilícitas logran ocultarse muchas veces de la ciudadanía y de las autoridades.

Por tanto, como bien lo referencia Carlos Posada, “la continuidad de los escándalos por corrupción y la posición de indiferencia adoptada por los colombianos sobre ellos, parecieran mostrarnos que en Colombia poco o nada este tema importa” (Posada, 2010, p. 1).

Resaltada la importancia de los medios de comunicación, en los procesos de control y lucha contra la corrupción, no puede afirmarse que en toda práctica periodística, se aborde con igual intensidad y de similar forma la corrupción; ciertamente algunos periodistas, podrán dar a conocer los hechos como una noticia propia de aquellas del diario vivir, de tal modo que puedan pasar en forma desapercibida, como en el caso de

[27] Para el Consejo de Estado, “los principios son los valores de la sociedad, transformados por el derecho en criterios o parámetros de conducta fundamentales, que instruyen y rigen las relaciones jurídicas en el Estado, pues a la vez que inspiran las reglas de conducta, también se proyectan en el ordenamiento jurídico para irradiar e impregnar esos axiomas, patrones, modelos o arquetipos de comportamiento ético, cultural o social a las situaciones generales e individuales…”. (Consejo de Estado, 2015, p. 25).

los periodistas vinculados a determinados medios, que tienen relación con sujetos involucrados en situaciones ilícitas; mientras que otros, determinarán la cobertura de los hechos según su impacto en el público, a fin de satisfacer lo que sería una gran audiencia.

Por el contrario, dentro de los medios de comunicación ajenos a los grupos de poder o a la prensa politizada, es decir, aquellos reconocidos como independientes, pueden hallarse periodistas que ofrecerán una visión más precisa sobre los actos corruptos, abordando los eventos de una forma más objetiva e imparcial.

Sin embargo, esta situación deja al descubierto que ante los hechos de corrupción, no siempre puede considerarse confiable la información, que sobre ellos se reproduce en los medios de comunicación, toda vez que éstos no habrán de tratar de igual forma los hechos; dicha prevención, se debe tomar teniendo en cuenta los limites existentes, frente a los cuales se trunca el alcance de la labor periodística, como lo señala Posada:

> 1. No todo periodista se encuentra posibilitado para asumir o cubrir noticias relacionadas con casos de corrupción. 2. En muchos casos, la presentación del escándalo como noticia, es concluida antes de tiempo frente a pronunciamientos o decisiones oficiales, y 3. La indiferencia de los mismos periodistas, sobre los efectos que en la sociedad causa su actividad, respecto a los hechos de corrupción. (Posada, 2010, p. 4).

Otro ámbito importante en el que los medios de comunicación, también juegan un papel esencial, es en la interpretación y traducción de los documentos técnicos y científicos que surgen en los casos de corrupción; interpretación que se hace necesaria, para bajarlos a un lenguaje común y de fácil interpretación, toda vez que el tecnicismo de los mismos, hace que la realidad no pueda ser interpretada y menos rechazada por el grueso de la sociedad, por lo que se requiere de la utilización de un lenguaje común, que en palabras de Giovanni Sartori, “es exactamente el lenguaje al alcance de todos, el lenguaje de la conversación corriente” (Sartori & Lara, 1984, p. 19).

Por tanto, en la medida en la que los medios de comunicación ofrezcan una imagen sesgada de los hechos o se remitan exclusivamente a la decisiones y pronunciamientos oficiales, para considerar resuelto el ilícito, o en el peor de los casos, presenten los eventos sin la suficiente trascendencia social, se corre el riesgo de que, quienes protagonizan los hechos de corrupción, puedan llegar a ser considerados como personajes honrados e intocables, facultados para abusar y excederse en el ejercicio de cualquier poder, considerando que sobre ellos no recaerá la presión de la opinión pública.

Otra de las herramientas alternativas de lucha contra la corrupción, que se han querido abordar aquí, es el papel que pueden llegar jugar tanto la ética como el mismo derecho, fungiendo como fuentes de regulación.

1.8 La ética y el derecho, como fuentes de regulación

En la literatura sobre el fenómeno de la corrupción, se puede observar cierto desvanecimiento de la exigencia ética, en el ámbito social y en la esfera de lo público, en favor de la exclusivamente jurídica, como único criterio rector verdaderamente efectivo de la conducta y cuya transgresión, puede tener consecuencias reales; sin embargo, no se puede ni se debe convertir el derecho, en el complemento sustitutivo de la ética social y pública, al contrario, como lo menciona Alfonso Parejo, “se debe caminar hacia la generación de una ciudadanía informada, crítica, responsable y activa, motivada por el bien común" (Parejo, 2013, p. 153).

En esta línea, también se encuentran las posiciones planteadas, por reconocidos exfuncionarios públicos del gobierno colombiano, como Alfonso Valdivieso, quien en otrora advertía su preocupación, frente a una práctica indebida que se venía institucionalizando y que se relacionaba con lo siguiente:

> […] se está volviendo costumbre y en algo institucional, que las personas que han ocupado altos cargos del Estado, merezcan un tratamiento especial ante la Ley, más benigno que los demás delincuentes, nada más equivocado, pues es más peligroso para la convivencia ciudadana, quien valiéndose de una investidura o de una determinada posición en la sociedad, pone al servicio de las organizaciones criminales su poder, ya que finalmente lo que está haciendo, es usar el Estado y romper la confianza ciudadana por el mezquino propósito del enriquecimiento. (Valdivieso Sarmiento, Bejarano, & Kasper-Ansermet, 1997, p. 9).

De allí que, no sea conveniente tomar la ética y el derecho en *stricto sensu*, como fuentes esenciales de regulación.

De igual forma, la lucha contra la corrupción no puede seguir viéndose, como un asunto que debe recaer exclusivamente, sobre los funcionarios y el sector público, el sector privado también debe involucrarse en el tema, a través de la implementación y la puesta en práctica de éticas claras y exigibles, en el entendido de que, ella no sucede únicamente en el sector público; entre tanto, la función pública no se puede seguir asociando de manera satanizada, a prácticas corruptas, por el contrario, se debe reconocer la importancia de la labor social que dicha función encarna.

Frente a este propósito, conviene recoger lo planteado anteriormente por Parejo (2013), a cerca de la necesidad de adoptar un concepto inclusivo, no solo de lo que jurídicamente es ilícito, sino de todo cuanto no responde a una ética pública estricta.

Continuando con las posiciones de Parejo (2013), es preciso señalar que frente a la corrupción privada, solo se han desarrollado con escasa virtualidad, códigos de buenas prácticas y de buen gobierno, dejando el control a las autoridades independientes; de allí que lo sustancial, dependa de la ética empresarial donde el bien protegido jurídicamente es el mercado; mientras que los mecanismos de prevención y represión en el ámbito público, se establecen en la jurisdicción contenciosa-administrativa, la disciplinaria y la penal.

En este sentido, la lucha contra la corrupción según Parejo, se ha desarrollado de manera descompensada, "desplazándose el centro de gravedad, hacia la pieza judicial de orden penal; observándose, como el derecho penal ha desplazado al derecho administrativo, en su función de control administrativo y social, ello debido a un avance importante en la criminalización de las normas administrativas" (Parejo, 2013, p. 143).

Lo anterior, debido a que el Derecho Administrativo se ha llenado de una excesiva formalización procedimental, en contravía de la rapidez y la evolución de las diferentes técnicas administrativas que se emplean hoy, sin mostrar señales de evolución.

De otra parte, en el ordenamiento jurídico colombiano, se observa una escasa importancia frente al tema de la corrupción, evidenciándose un incipiente desarrollo normativo para contrarrestar sus manifestaciones; frente al cual, el exmagistrado José Gregorio Hernández, en su análisis del nuevo estatuto anticorrupción expuso lo siguiente:

> […] no creo que las disposiciones legales, logren el efecto mágico de modificar situaciones, tendencias o costumbres arraigadas en la sociedad; si así fuera, Colombia seria la sociedad perfecta, porque si algo tenemos es normas: las hay de todas las épocas, contenidos y grados, y conforman un tupido bosque desconocido en su integridad… Sin embargo y por paradoja, en el interior de ese laberinto saben moverse a la perfección, ocultarse y escabullirse, los más hábiles transgresores de la ley. Estimo, por el contrario, que el problema de la corrupción, como muchos otros que nos afectan… no es de normas, sino de personas. Por lo corriente, son *fallas humanas* y no *fallas técnicas,* las que ocasionan nuestras grandes tragedias. (Hernández Galindo, 2011, párr. 5ss).

Podría decirse además, que el desarrollo normativo dado en Colombia desde los años 90´, ha estado de cierta manera ligado a los adelantos que se presentan en el contexto internacional sobre el tema y los intereses del país, por abrirse paso en una economía globalizada, muestra de ello se refleja en las diferentes convenciones aprobadas y

adoptadas por el Estado colombiano, instrumentos que parecieran haberse centrado más, en el tema del soborno y no en el fenómeno de la corrupción como tal[28].

Por otro lado, se debe desmontar la idea de que los actos de corrupción, no tienen ni querellante ni doliente y que son delitos impersonales, pues esta postura, es la que tal vez, aumenta los niveles de indiferencia social frente al fenómeno; por el contrario, se debe crear conciencia sobre la afectación colectiva, que estos hechos generan.

De igual forma, existe la necesidad de mejorar la forma de legislar frente a los casos de corrupción en Colombia, en el sentido de que la normativa que se tramite en relación con el fenómeno de la corrupción, como lo recomienda Galán, "debe ser planificada en frio y no debe ser la respuesta mediática a un nuevo escándalo de corrupción" (Galán, 2013, p. 44).

Por otra parte, teniendo como referente las acciones exitosas anticorrupción, desarrolladas en otros países y regiones del mundo como Singapur, Filipinas y el mismo Hong Kong, la carga de la prueba se debería trasladar hacia los implicados, de tal forma que sean ellos, quienes deban presentar ante las autoridades, las respectivas explicaciones de sus enriquecimientos.

Se deja a consideración esta propuesta, teniendo en cuenta la debilidad institucional que existe en Colombia, para adelantar este tipo de investigaciones y el enorme entramado de normas y vacíos legales, que ayudan a los corruptos a evadir la justicia. En referencia al caso de Hong Kong y como lo relata Klitgaard, es necesario establecer un precedente legal como el de "culpable hasta que pruebe ser inocente" (Klitgaard, 1994, p. 131).

Lo anterior significaría hacer reformas a nivel constitucional, para replantear el principio jurídico de la *presunción de inocencia* y adecuar los instrumentos normativos, para los casos de corrupción, en algo similar a como funciona hoy en Colombia, los procesos sancionatorios ambientales[29] y los procedimientos establecidos en el Código de Extinción de Dominio[30].

---

[28] Esta crítica fue realizada por Sandra Morelli (ex Contralora General de la Republica de Colombia), al señalar que "los organismos internacionales responsables, por ejemplo, de proveer convenciones anticorrupción o de transparencia y buen gobierno, se han quedado muy centrados en el tema del soborno" (Morelli Rico, 2013, pág. 24).

[29] Ley 1333 de 2009. "*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*". Artículo 1. *"Parágrafo. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo, para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.* (Congreso de la República de Colombia, 2009). (subrayado fuera de texto).

[30] Ley 1708 de 2014. "*Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*". Artículo 152: *[…] quien alega ser titular del derecho real afectado, tiene la carga de allegar los medios de prueba que demuestren los hechos en que funde su oposición… cuando el afectado no allegue*

De igual manera, aun cuando se pueda admitir que el fenómeno de la corrupción, genera una imagen poco edificante del ser humano, ello no puede conducir a la resignación de la sociedad frente a la misma y mucho menos, a la desmoralización de los entes y los mecanismos que la combaten; por ello, resulta necesario indagar en el ordenamiento jurídico colombiano, como es el abordaje de la corrupción.

1.9 La corrupción como delito

Para conocer el tratamiento que se hace en Colombia, de la corrupción como un hecho delictivo, es necesario tratar de aproximarse a una definición conceptual del término *delito*, frente al cual, Cesare Beccaria advierte que para definir que es un delito, se requiere tener en cuenta la noción del bien jurídico, la precisión de la ilicitud y la afectación de aquel, por la conducta ilícita. (Beccaria, 2011).

Reconocidas las anteriores características, el mismo Beccaria señala que el delito es entonces, "la afectación injusta y culpable de los bienes jurídicos, aquellos que reposan soberanos, en el área de la Constitución" y prosigue con el siguiente interrogante: "¿Es acaso justo atormentar a los hombres por el delito de otros?" (Beccaria, 2011, p. 137ss).

De acuerdo a lo anterior, se entendería entonces que los bienes y recursos públicos, están bajo el amparo de la constitución y la Ley, por tanto su afectación, debería ser considerada como un delito, máxime cuando la conducta ilícita cometida por el individuo, afecta a todo un conglomerado social; en ese sentido, los actos de corrupción deberían ser considerados como delitos, si se tiene en cuenta que, aunque la conducta puede ser individual o colectiva, sus efectos siempre serán de gran impacto, es decir, que afectan a un elevado número de personas.

Ahora bien, al realizar una breve revisión dentro del ordenamiento jurídico colombiano, para constatar el tratamiento dado a la corrupción como delito, se observa que dentro del Código Penal (Ley 599 de 2000), la corrupción sólo es concebida como delito, en los artículos: 372 "*Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico*" y el artículo 390 "*Corrupción de sufragante*"; por el contrario, el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), no hace ninguna alusión a la corrupción.

Lo mismo sucede dentro de la jurisdicción fiscal (Ley 610 de 2000), donde se establece que la responsabilidad fiscal, estará integrada por los siguientes elementos: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño

---

los medios de prueba requeridos, el juez podrá declarar extinguido el derecho de dominio…". (Congreso de la República de Colombia, 2014). (subrayado fuera de texto).

patrimonial al Estado[31] y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, aspectos determinados en el artículo 5 de la mencionada Ley.

De manera preliminar, se puede inferir que el tratamiento de la corrupción como delito, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, se realiza a través de la calificación de conductas o delitos conexos al fenómeno, es decir, a través de la persecución de la apropiación y el uso de los bienes públicos, así como la utilización indebida de los recursos y el abuso de funciones, entre otros.

Sin embargo, pareciera verse una luz al final del túnel, ya que después de quince (15) años de aprobada la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-084 de 2013, ha comenzado a dar plena aplicabilidad a la noción de *actos de corrupción*, señalados en la mencionada Convención[32], suscrita en el año 1996 y aprobada por Colombia en el año 1997, a través de la Ley 412 de 1997; frente a la cual, ha señalado la Corte:

> […] el contenido de la expresión *corrupción*, se encuentra tanto en la misma Ley 1474 de 2011, como en otras normas de carácter legal que han definido actos de corrupción. Por lo que no se está ante un aspecto oscuro e impreciso que no permita discernir, cual es la conducta reprochada penalmente. (Corte Constitucional, 2013, p. 48).

---

[31] De acuerdo al artículo 6 de la Ley 610 de 2000: *[…] se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público*". (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000).

[32] En términos del Artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los "Actos de Corrupción", se definen como: "*el requerimiento, la aceptación, el ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; así como la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y la participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo*". (Organización de Estados Americanos - OEA, 1996, párr. 7).

Adicionalmente, en la estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción –al menos en su primera versión-, se alcanzan a observar asomos de una débil voluntad política, para reconocer que "un acto de corrupción es inaceptable e intolerable y requiere de un tratamiento especial" (Secretaría de Transparencia, 2014, p. 7). (Subrayado fuera de texto).

Volviendo al contexto penal, pese a la demora en la interpretación y aplicación de las normas en Colombia, en este caso pareciera que se estuvieran dando pasos importantes, para abordar los *actos de corrupción* de manera precisa desde un contexto punitivo; más sin embargo, surgen varias inquietudes frente a la facultad discrecional que tienen los jueces, para interpretar y aplicar la norma, ya que por lo general, estos casos se terminan calificando como *conciertos para delinquir* y no como actos de corrupción propiamente dichos, situación que dificulta la contextualización del hecho, el análisis de sus variables, la posibilidad de determinar su impacto y recibir condenas ejemplares.

Así mismo, frente a los planteamientos de la Convención se observa un trato diferencial de los actos de corrupción, los cuales son endilgados de manera única y exclusiva, a los "funcionarios públicos o las personas que ejerzan funciones públicas" (Consejo de Estado, 2015, p. 7); en este contexto, se entendería entonces que en la óptica de la Convención, las personas particulares o privadas y ajenas al sector público, son inmunes a la corrupción.

Por otra parte, en concepto del Consejo de Estado, este alto tribunal reconoce el poder devastador de la corrupción, al señalar que "es una de la principales amenazas contra los Estados, toda vez que vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político, democrático, económico y de los principios constitucionales de la función pública…" (Consejo de Estado, 2015, p. 5).

Razón por la cual, el alto tribunal insta a todas las entidades públicas, a fortalecer los principios que deben regir la contratación estatal, para prevenir actos de corrupción, reconociendo al mismo tiempo (basado en referencias a Luigi Ferrajoli), que en el escenario de globalización actual, es evidente "la impotencia e incapacidad del derecho, para producir reglas a la altura de los nuevos desafíos, abiertos por la globalización, lo que implica un vacío de derecho público, a la altura de los nuevos poderes y de los nuevos problemas" (Consejo de Estado, 2015, p. 5).

Al panorama anterior, también se suma Edgar Revéiz quien reconoce y señala lo siguiente:

> […] tristemente las penas aplicadas en Colombia, no guardan consistencia con la gravedad del delito cometido. La intensidad de estas, está invertida y no existe consistencia entre la pena aplicada y el daño causado; de allí que

> sea necesario establecer una escala de valores en los delitos, para establecer penas coherentes. (Revéiz Roldan, 2012, p. 42).

Finalmente, los resultados de la revisión bibliográfica efectuada y los aportes teóricos esgrimidos anteriormente, permiten inferir que, existe un importante número de estudios e investigaciones que se han dedicado a analizar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva teórica, analizando su origen, sus manifestaciones y hasta la forma de prevenirla y atacarla, acudiendo a estrategias y principios como la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

Sin embargo, poco se ha dicho sobre la manera cómo funciona en la práctica, la lucha frontal contra el fenómeno en Colombia, por ello, a continuación se planteará una propuesta metodológica, que permita realizar el estudio de las mencionadas entidades, así como de algunos casos de corrupción, ocurridos en la última década.

2. Capítulo 2

PROPUESTA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN

Teniendo en cuenta que “una investigación no se planifica y tampoco se lleva a cabo de una manera lineal” (Gómez Mendoza, Deslauriers, & Alzate Piedrahita, 2010, p. 93), cada avance siempre debe estar sujeto a los ajustes necesarios; en este sentido, la metodología se convierte entonces, en la estrategia o, si se quiere, en el plan de acción que orienta la investigación y recoge los diferentes métodos y técnicas utilizadas, tanto para la recolección de los datos como para el análisis de los mismos.

Al amparo de lo anterior y en términos generales, la presente investigación se basó en el análisis de la corrupción en Colombia a partir de un examen comparativo de la gestión y resultados, obtenidos por las instituciones de control e investigación estatal (Contraloría, Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación), cuyo abordaje se realizó con un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo).

La intención de abordar dichas instituciones, pretendió hacer una evaluación, interpretación y comprensión, así como la posibilidad de poder adoptar una posición crítica, frente a las deficiencias identificadas al interior de cada una de ellas, deficiencias que a su vez, son las que dificultan el abordaje y el tratamiento del fenómeno de la corrupción en Colombia; dichas evaluaciones e interpretaciones, se realizaron a partir de un contexto empírico, conocido en su funcionalidad y en sus manifestaciones por parte del investigador.

En cuanto a los métodos de recolección y procesamiento de los datos, se recurrió a la formulación de requerimientos formales de información, ante los citados órganos de control e investigación estatal, así como a consultas directas en sus bases de datos, para la obtención de información primaria.

Así mismo, para complementar el componente de información institucional, se acudió a fuentes de información secundaria, con el fin de acceder y obtener documentos técnicos y especializados, relacionados con el quehacer misional de las mencionadas entidades.

De igual forma, la investigación se apoyó en el método de estudio de caso a partir de la siguiente herramienta, construida para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción, tomando como insumo para ello, casos que han sido hitos de la corrupción en los últimos años en Colombia.

Tabla 1. **Matriz para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción**

FACTOR	CARACTERÍSTICAS	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR Y VALORAR	ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS		
			Caso. xxx	Caso. xxx	Caso. xxx
1. Contextual (Narración y descripción precisa de los hechos)	Se deben considerar aspectos de tiempo, modo y lugar, y otros asuntos de carácter histórico, cultural, social, económico y político, etc., que pudieran estar relacionados con los hechos.	**1. Origen de los hechos:** de donde proviene el interés por el acto corrupto: personal e individual o grupal; sector privado, público o mixto.			
		2. Sector afectado: privado, público o mixto.			
		3. Lugar donde suceden los hechos: sector público, privado o mixto.			
2. Actores involucrados (Registro de los presuntos responsables e implicados en los hechos)	Frente a los actores, aquí se debe tratar de registrar sus datos de identificación generales, niveles de formación académica, cargos y roles desempeñados, herencias (de todo tipo), vínculos familiares, laborales, económicos y políticos entre otros; así mismo, se debe tratar de determinar el nivel de participación en los hechos y la posición o conducta adoptada frente a los mismos.	**4. Calidad y/o arraigo de los actores**: funcionarios públicos (de carrea, provisionales, libre nombramiento y remoción, etc.), contratistas, personas naturales, jurídicas, agentes privados.			
		5. Formación de los actores: Primaria, Segundaria, Profesional, Especializados.			
		6. Filiación y/o vínculos de los actores: político, económico, social, religiosa.			
3. Presión, racionalización y personalidad (Motivación, necesidades o incentivos, diálogo interno del individuo y personalidad desarrollada)	Identificación de la necesidad que motivó el comportamiento delictivo: Necesidades Básicas y Sociales (Financieras, Conservación de un status o Satisfacción de malos hábitos, etc.); Determinación del análisis de costo/beneficio efectuado y justificación del acto ilícito, antes y durante.	**7. Motivación**: tipo de necesidades (básicas o sociales).			
		8. Proceso de racionalización: antes, durante y después.			
		9. Personalidad demostrada: narcisista o antisocial.			

FACTOR	CARACTERÍSTICAS	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR Y VALORAR	ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS		
			Caso. xxx	Caso. xxx	Caso. xxx
4. Oportunidad (Procedimiento a través del cual se pudo cometer el delito)	Determinar el uso y el abuso de posiciones de confianza o poder; las deficiencias administrativas y operativas y la ausencia de controles en las organizaciones, que pudieran haber facilitado la comisión del delito y que además, hubieran generado confianza en los actores y un bajo riesgo de ser descubiertos.	**10. Oportunidad o momento en que se perpetuó el hecho**: posición de poder o nivel de confianza, ausencia de controles.			
		11. Táctica o procedimiento empleado: falsificación, adulteración de documentos, suplantación, pago de sobornos, abuso de autoridad, tráfico de influencias.			
5. Categoría y/o tipo de corrupción identificada	**Natural, Extrema ó Sistémica.**				

Fuente: Elaboración propia, con base en los aportes de los autores anteriores

Uno de los objetivos que se persiguen con la herramienta anterior, es el de tratar de identificar, determinar y describir patrones de comportamiento comunes del fenómeno y los actores implicados, en cada uno de los casos que se aborden.

De este modo, el componente metodológico para el estudio de los casos de corrupción de interés para la investigación, estuvo enfocado a la evaluación de los mismos, a partir de su caracterización y contextualización, con el análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos, la identificación de los actores involucrados, los motivos y presiones que propiciaron sus comportamientos, la oportunidad o el momento aprovechado para ejecutarlos y los procedimientos utilizados, para finalmente, atreverse a identificar una categoría o tipo de corrupción, tal como se aprecia en la herramienta anterior.

En cuanto a la información acerca de los casos evaluados y que se presentarán más adelante, como parte de los resultados de esta tesis, se acudió a fuentes primarias y secundarias, así como a reportes de prensa y consulta de bases de datos.

A efectos de poder cumplir con la intención de analizar los casos escogidos, se requirió de herramientas conceptuales y metodológicas que ayudaran a orientar tal ejercicio; sin embargo, al respecto es necesario aclarar que son escasos los aportes científicos

existentes –al menos en el contexto académico colombiano-, que permitan determinar un marco analítico práctico, a partir del cual, se pueda analizar y construir empíricamente un perfil de la corrupción y los corruptos; los revisados, por lo general, no pasan de ser columnas de opinión y/o reflexiones críticas, de expertos sobre la materia.

Por ello, a continuación se registra el planteamiento teórico y conceptual, que dio origen a la construcción de la matriz registrada anteriormente, como herramienta teórico-metodológica, que permitió analizar los casos de corrupción de interés para la investigación.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE CASOS

Lo evidenciado en la revisión bibliográfica sobre el tema, sólo permite poner en discusión que cuando se trata de describir el fenómeno de la corrupción, se considera necesario ante todo, tratar de distinguir entre corrupción gris, blanca y negra y, posteriormente, contextualizarla al ámbito geográfico, buscando identificar y comprobar sus causas y manifestaciones, las cuales, siempre presentarán diferencias de una sociedad o de una cultura a otra.

En esta línea, se recogieron los vacíos advertidos por el DAFP, en torno a "la necesidad de estudiar la corrupción sobre la base de que hay ausencia de estudios empíricos, que faciliten la identificación de los elementos constitutivos del fenómeno, los tipos y modalidades, las manifestaciones y los comportamientos de los corruptos" (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2000, p. xx).

De igual forma, se acopiaron los aportes del reconocido catedrático e investigador colombiano Misas Arango, quien en su momento advertía lo siguiente:

> […] un fenómeno como la corrupción, en el cual los ejemplos abundan, se torna en un objeto difícil para construir una aproximación científica; mucho más cuando la tendencia general, en la literatura que estudia el fenómeno, ha sido construida con base en una retórica centrada en la anécdota, que incita a los lectores a buscar en su experiencia, elementos para comprender el fenómeno… la variedad cualitativa de los casos de corrupción existentes, de los agentes involucrados, de las relaciones entre ellos y de los efectos sobre el patrimonio público, son tales, que no es posible llegar a un consenso para la construcción de un código de clasificación, que permita un tratamiento uniforme de la misma. (Misas Arango *et al*, 2005, p. 213ss).

Tomando los anteriores aportes a beneficio de inventario, vale reiterar que el interés aquí, no es otro que el de analizar algunos casos de corrupción, para tratar de identificar

características y elementos comunes, asociados al fenómeno, de tal manera que permitan construir líneas de acción para mitigar sus efectos; cabe señalar además, que frente a este fenómeno en particular, a la academia le asiste la responsabilidad de continuar investigando y explorando, la construcción de un marco analítico y procedimental, que permitan abordar el fenómeno.

En ese sentido, el estudio de casos se enfocó en la identificación de los actores o presuntos implicados, buscando determinar sus rasgos y características particulares; entre ellas: la descendencia u origen familiar y cultural, la formación académica, cargos, roles y funciones desempeñadas, filiaciones y herencias políticas, económicas y sociales, vínculos familiares, etc., con el fin de considerar algunas características comunes, que permitieran la construcción de nueva información acerca del fenómeno, así como nuevas formas de abordarlo.

Para ello, se tomaron en cuenta los aportes de varios investigadores y académicos, en cuanto a las características de la corrupción y de los corruptos, que han venido siendo identificadas por expertos sobre el tema, con base en datos empíricos y experiencias propias y de extraños, las cuales se abordan a continuación.

2.1 Características de la Corrupción y de los corruptos

A la pregunta: ¿se puede explicar por qué la gente, sean ciudadanos de a pie, políticos o empresarios, dejan de cumplir con la ley y se corrompen?, el periodista y doctor en comunicación español Carpio García, ha señalado lo siguiente:

> Básicamente, el camino que lleva a la corrupción es una combinación de un *entorno* propicio, una *oportunidad* y un tipo de *personalidad* que, superando el temor a un posible castigo, antepone el *beneficio individual* al interés de los demás y al cumplimiento de la ley. (Carpio García, 2013, párr. 5).

Por su parte la psicóloga Helena Rodríguez[33], referenciada por Carpio García, aclara que no todo el que tiene la oportunidad de infringir la ley en beneficio propio, lo hace, “hay que tener en cuenta ciertos rasgos de personalidad, en la que intervienen variables contextuales y de personalidad unidas, como: la personalidad narcisista y la antisocial” (Carpio García, 2013, párr. 8); Helena Rodríguez prosigue, enfatizando en lo siguiente:

> El rasgo predominante de la *personalidad narcisista* es el egocentrismo, es decir, utilizar a los otros para fortalecer su autoestima y satisfacer sus

[33] Directora del centro de psicología Psiconet (http://www.psiconet.es/).

> deseos. Es un patrón de grandiosidad: los narcisistas sobrevaloran su valía personal y esperan que las otras personas atiendan a la alta estima en la que se apoyan. Son personas que necesitan sentirse admiradas, carecen de empatía y sobrevaloran sus capacidades, creen que son especiales y tienen muchas fantasías de éxito. Operan sobre la presunción de que el mero deseo de cualquier cosa, justifica por sí mismo su posesión. (Carpio García, 2013, párr. 10-11).

Para explicar la *personalidad antisocial*, José Carpio se apoya en los postulados del profesor en psicología Luis Fernández Ríos[34], quien advierte que, ésta conlleva una frialdad emocional, una carencia de ética y un comportamiento basado en el engaño y la manipulación, sin remordimiento por las consecuencias de sus actos, añade Luis Fernández que en este caso:

> Son personas a las que les gusta el poder, les activa la motivación de poder, de relaciones sociales o personales muy positivas pero falsas. Suelen ser personas extrovertidas, afables, pero todo eso pensando en su beneficio personal y conseguir lo que sea, sin importar los medios. (Carpio García, 2013, párr. 13).

Sin embargo, como bien lo aclara Helena Rodríguez, lo anterior no quiere decir que todas las personas con dichos trastornos de personalidad, sean malas o corruptas, "simplemente se pone de manifiesto, el elevado riesgo que supondría para una de estas personalidades, enfrentarse a una situación propicia para la corrupción" (Carpio García, 2013, párr. 14).

Con base en lo anterior y en referencias a Luis Fernández, José Carpio se atreve a señalar que "un corrupto es una persona dentro de los límites de la razón, que realiza un proceso premeditado, razonado y calculado de costes y beneficios" (Carpio García, 2013, párr. 16).

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el acto de corrupción en sus inicios, suele engendrar cierto miedo y temor, producto de un proceso de racionalización que realiza el autor, los cuales al ser vencidos, se convierten automáticamente en incentivos para el corrupto, los cuales incitan a la comisión de nuevos actos de corrupción, llegándose a convertir inclusive, en una especie de adicción.

En esta vía, se encuentra el médico y escritor español Soler Montagud, quien reconoce que "hay ciertas personas más predispuestas que otras a la corrupción, con base en sus rasgos de personalidad" (Soler Montagud, 2014, párr. 3) y añade además que:

---

[34] Psicólogo y profesor titular de la Universidad de Santiago de Compostela. La Coruña España.

> […] los corruptos son individuos que sistemáticamente ignoran al '*otro*' y prescinden de los valores éticos, morales y cívicos que garantizan la equidad en la convivencia. Su *modus operandi* responde sólo a pulsiones encaminadas a satisfacer su *ego* y sólo frenan esos impulsos (respetando por tanto las normas), como estrategia evitativa de sanciones o represalias.
>
> Otra singularidad del corrupto, es su irresponsable sensación de invulnerabilidad, una representación mental que les hace creer que sus fechorías pasarán desapercibidas y que nunca serán juzgadas ni condenadas. Se creen inmunes, invencibles y descartan las consecuencias negativas de sus actuaciones, motivo que les hace ser temerarios y jactarse de sus actividades, así como aferrarse a sus cargos públicos –aunque estén imputados–, por su patológica negativa a reconocer sus delitos, por muy evidentes que sean las pruebas que los inculpan. (Soler Montagud, 2014, párr. 5-6).

Soler Montagud (2014) coincide con Carpio García (2013), al señalar que los corruptos se pueden reunir en dos grandes grupos, de acuerdo a su personalidad: *corruptos narcisistas y corruptos antisociales*; además, Soler también reconoce que algunos de los corruptos, pueden llegar a presentar rasgos de un psicópata, al respecto, Fernández Ríos plantea que los corruptos podrían presentar rasgos de personalidad psicópata, tales como: "el conductual, interpersonal, afectivo y cognitivo" (Fernández Ríos, 2006, p. 416).

En esta línea, Fernández Ríos también señala que otros autores como Millón y Davis, han expuesto otros aspectos de la personalidad de los corruptos, de la siguiente manera:

> Los corruptos parecen tener algunas características de personalidad diferenciales y se resaltan las siguientes: malevolente, codicioso arriesgado, defensor de su reputación, juega con su propia identidad, acomodaticio, apaciguador, un cierto grado de elitismo, amoroso, compensador, sin principios y buscador de riesgos. (Fernández Ríos, 2006, p. 421).

Frente al tema en discusión, el psicólogo, divulgador y profesor universitario Muiño, ha señalado lo siguiente:

> […] el comportamiento corrupto es una actitud libre, voluntaria, racional y planificada; es un compadreo con el poder político que cuenta con asesoramiento legal, para analizar costes y beneficios y ver si compensa; lo practica una persona mediocre pero con expectativas elevadas, que le gusta que le respeten por el control que puede ejercer, con una motivación de poder elevada y con un liderazgo en la vida pública, proyectado hacia su ego personal y siempre rodeado de una camarilla que le apoya. (Muiño, 2014, párr. 13-14).

Adicionalmente, Muiño considera que,

> […] el corrupto es aquel que se cree invulnerable, que se puede saltar la norma porque es más listo que los demás. Y ese narcisismo ególatra que le pierde, es el que le lleva a cometer errores por los que le pillan. La vergüenza y sentimiento de culpa, son conceptos que no están incluidos en el registro de comportamiento del corrupto. (Muiño, 2014, párr. 15-16).

En relación con el perfil del corrupto, el escritor Brasilero Betto (2011) también ha aportado lo siguiente:

> El corrupto no se considera a sí mismo como tal. Como experto, actúa movido por la ambición del dinero. No es propiamente un ladrón. Se trata más bien de un refinado chantajista, de ésos de conversación agradable, sonrisa amable y gentiles zalamerías.
>
> El corrupto no se expone; extorsiona. Considera un derecho el recibir la comisión o el porcentaje, como pago por sus servicios y el desvío, como una forma de apropiarse de lo que le pertenece.
>
> Hay varios grados de corruptos. El *corrupto oficial* se vale de la función pública para obtener ventajas para sí, su familia y sus amigos, su lógica es corrupta: "si no aprovecho ahora, otro se va a lucrar en mi lugar", su único temor es el ser pillado in fraganti. El *corrupto privado,* nunca menciona cantidades, solamente insinúa. Es el rey de la metáfora. Nunca es directo. Habla con circunloquios, seguro de que el interlocutor sabe leer entrelíneas.
>
> El *corrupto franciscano* practica el agarro acá y doy allá, su lema es: "quien no llora no mama". No ostenta riqueza, no viaja al exterior, se hace el pobretón para encubrir mejor las anomalías. Es el primero en indignarse cuando se habla de corrupción. El *corrupto ostentoso* gasta lo que no gana, construye mansiones y acumula, convencido de que la adulación es amistad y la sonrisa cómplice. El *corrupto cómplice* finge no creer lo que ve y perdona, para que más tarde sea él el perdonado.
>
> El corrupto no sonríe, agrada; no cumplimenta, extiende la mano; no elogia, inciensa; no posee valores sino saldo bancario. Se corrompe de tal manera, que ni se da cuenta de que es un corrupto. Se considera un negociante exitoso.
>
> Melifluo, el corrupto está lleno de dedos, se arrima a los honestos para aprovechar su sombra, trata a los subalternos con una dureza, que le hace parecer el más íntegro de los seres humanos. (Betto, 2011, párr. 3-14).

En simetría con el estilo metafórico y sarcástico de Betto, el académico y escritor colombiano Mejía Arango[35], en el año de 2003, publicó un artículo denominado *El culto al avispado*, en dicho texto, Mejía procuró hacer una descripción de un personaje típico colombiano, que se le conoce como el *avispado*, en los siguientes términos:

> El avispado tiene profunda confianza en sí mismo, por tanto no requiere de preparación, dado que su astucia natural le permite salir triunfante en todas las situaciones. El avispado no prevé las situaciones, las resuelve en cada momento gracias a su viveza. El avispado no hace empresas, hace negocios. Para el avispado la mejor universidad es la calle y la vida. El avispado no cree en el esfuerzo, pues sabe cómo se la gana de ojo. El avispado no conversa sino que se come de cuento a la gente. El avispado es cañero, fafarachero, lanza, espuelón, fregao y ventajoso, tiene agallas y se lleva a todo el mundo por delante. El avispado se ufana: "yo no lo tumbé, él se cayó sólo". Para el avispado no hay mayor triunfo que sacar ventaja en cada negocio. (Mejía Arango, 2003, p. 51).

El mismo Mejía Arango en referencias a Estanislao Zuleta, también recuerda que "la ignorancia no es un estado de vacío, sino de llenura, llenura que nos ha convertido en una sociedad, que confiere más valor a la intuición que al conocimiento y a la improvisación que a la planeación" (Mejía Arango, 2003, p. 51).

En una deliberación más reciente, Mejía Arango (2012) reflexiona sobre el elogio al avispado[36] y a la cultura de la ilegalidad, añadiendo lo siguiente:

> [...] ser avispado tiene una connotación positiva, cuando se le asocia con palabras como astuto, hábil, despierto, recursivo y vivo, pero cuando esas cualidades se aplican para burlar los límites morales, para pasearse impunemente por el articulado penal, la connotación es otra y esta conducta, se proyecta en el resto de la vida cotidiana. El avispado no hace filas, no respeta los turnos y tiene mil artilugios para burlar cualquier norma social o legal, que impida alcanzar sus ambiciones. Las más elementales normas de convivencia, los semáforos, los códigos, no son obstáculos en su camino.

[35] Abogado de profesión, catedrático y escritor colombiano. Ex director de la Biblioteca Nacional, del Instituto Colombiano de Cultura y ex ministro de Cultura. Actualmente se desempeña como Rector de la Universidad EAFIT en la ciudad de Medellín, cargo que desempeña desde el año 2004.

[36] En su reflexión, Juan Luis Mejía menciona que el nuevo Diccionario de colombianismos del Instituto Caro y Cuervo, usa sinónimos para referirse al Avispado como: "astuto, aprovechado, hábil, despierto, vivo, persona de inteligencia práctica, hábil para sacar provecho de la circunstancias, generalmente de modo ilícito" (Mejía Arango, 2012, párr. 2).

> Siempre habrá un atajo para llegar antes que los ingenuos que respetan la fila. (Mejía Arango, 2012, párr. 6-10).

La reflexión anterior la hizo Mejía Arango, ante la retoma de su olvidado artículo *El culto al avispado* y como consecuencia del destape del carrusel de la contratación, que desembocó en un alarmante escándalo de corrupción en el Distrito Capital de Bogotá, durante la última década; en esa vía, el reavivamiento de su particular personaje, pretendió ser utilizado para contrastar los *corruptos criollos,* que se conocieron en el momento.

Y no es para menos, pues al volver a revisar las características psicológicas y comportamentales de los corruptos, descritas por los anteriores autores, se puede mencionar que el perfil del corrupto en Colombia, en gran medida se asocia con la idiosincrasia y los rasgos culturales de cada región; lo anterior quiere decir, que en Colombia pueden existir corruptos en todos los rincones de la patria, de todos los estratos, colores, sabores, tamaños, costumbres, lenguas, razas, creencias, filiación política y religiosa, entre muchas otras características.

También se debe hacer claridad en torno a que, la responsabilidad y la causa de los comportamientos corruptos como crimen, “no es un fenómeno limitado solo a la clase baja o causado exclusivamente por la pobreza, sino que también es cometido por personas con dinero, respetabilidad y alto estatus social” (Arroyave Cortés & Guerrero Zapata, 2010, p. 81).

Así por ejemplo, frente a la defraudación del patrimonio público a gran escala, Misas Arango y sus colaboradoras, señalan lo siguiente:

> […] la defraudación a gran escala, requiere por parte de los corruptos, una serie de competencias, habilidades y relaciones políticas, sociales y económicas que la hagan posible y, al mismo tiempo, que se minimicen los riesgos de ser descubiertos y sobre todo, encauzados y capturados por tales delitos. (Misas Arango *et al*, 2005, p. 114).

De igual forma, Arroyave y Guerrero señalan que “es probable que la profesión u oficio, propicien la ocasión para realizar ciertas formas de conducta desviada, en parte porque la profesión proporciona los conocimientos para la realización de conductas definidas como desviadas” (Arroyave Cortés & Guerrero Zapata, 2010, p. 82).

Frente al *modus operandi* de los corruptos en Colombia, resulta de gran importancia, retomar los aportes de Misas Arango *et al*, quienes aseguraron en su momento, que al revisar algunos casos de corrupción en Colombia como el de Invercolsa y los registrados en Putumayo, así como el de Dragacol, entre otros, se pudo inferir la existencia de dos grupos principales, con *modus operandi* diferentes, así:

> Por un lado, estarían los *políticos de orden local*, con bajos niveles de escolaridad, sin experiencia en la complejidad del mundo financiero, sin nexos con el alto mundo económico social (la élite en el poder), que optan por defraudar usualmente al Estado, a través de celebraciones indebidas de contratos, haciendo montajes en documentos de forma endeble, convencidos de que por su investidura política, no serán investigados.
>
> Por otro lado, existe un grupo con un *modus operandi* mucho más sofisticado, que por sus características, presenta niveles educativos elevados, todos con educación superior, egresados de prestigiosas universidades, con estudios de posgrado y experiencia laboral, tanto en el sector privado como en el público, poseedores de un gran capital social, que los hace merecedores de respeto y reconocimiento y que por tanto, les permite accionar de una forma clandestina, con la capacidad de traspasarle a sus subalternos, las responsabilidades fiscales, penales y disciplinarias de sus ilícitos. (Misas Arango *et al*, 2005, p. 115).

Retomando el estudio realizado por Arroyave y Guerrero (2010), se puede concluir de forma generalizada, que los corruptos tienen:

> […] una tendencia al pensamiento concreto y el locus de control externo. Son inestables emocionalmente, escrupulosos, disciplinados y prácticos. Son preocupados, inseguros, ansiosos, con presencia de síntomas asociados al dolor psicológico. En cuanto al *modus operandi*, son personas que no registran investigaciones disciplinarias previas, que actúan solas o recurren a un mínimo de personas, sin realizar mayores conductas para encubrir los actos delictivos.
>
> En cuanto a factores de personalidad asociados al *modus operandi*, se encuentra en todos, la tendencia al locus de control externo, que lleva a los sujetos a atribuir a factores externos, sus propias conductas. (Arroyave Cortés & Guerrero Zapata, 2010, p. 95).

Por otra parte, conviene mencionar aquí los resultados obtenidos por un grupo de investigadores de la Universidad Jaume I (UJI) de Castellón España, quienes a comienzos del año 2015, publicaron los resultados preliminares de un estudio experimental, acerca de la psicología de la corrupción, el cual, arrojó las siguientes conclusiones:

> 1). La decisión ante una propuesta de soborno, provoca una excitación fisiológica mayor, en aquellos que deciden actuar en contra de su propio interés económico y la rechazan, frente a aquellos que optan por aceptarla y 2). La amenaza de castigo, es muy efectiva para frenar las ofertas y la aceptación de sobornos. (El Mundo, 2015, párr. 1-10).

Lo anterior, complementa el hecho de que los recientes escándalos de corrupción, han despertado en la sociedad, un comportamiento pro-social para rechazarla y una mayor tendencia para actuar de forma ética -al menos en España-; así mismo, concluyen que la eficacia de la amenaza de un castigo, abre la puerta a la esperanza a que, con las condenas adecuadas, se avance hacia una sociedad menos corrupta.

Los anteriores resultados, guardan coherencia con los obtenidos en otro estudio reciente, desarrollado en Colombia por parte de la economista Marcela Meléndez, cuyas conclusiones más destacadas, fueron publicadas en la Revista Dinero en su edición del 02 de abril de 2016, dentro del artículo denominado ¿Colombia perdió la guerra contra la corrupción?; allí la investigadora concluye que, los 390 empresarios encuestados "hacen un llamado para sancionar más duro la corrupción" (Revista Dinero, 2016, párr. 16).

Llamado que descansa sobre la realidad de que en Colombia los corruptos parecieran ser inmunes, ante un débil ordenamiento jurídico que los persigue y los castiga, con ínfimas sanciones que terminan cumpliendo con medidas extramurales, bajo la figura de una casa por cárcel.

Sin embargo, volviendo un poco al tecnicismo científico que se debe guardar y tomando como base los anteriores aportes, vale proponer que el comportamiento corrupto en Colombia, al igual que en otras regiones y países del mundo, está asociado a varios factores, tales como: el contexto y la motivación, el comportamiento y la personalidad (*narcisista* y *antisocial)* de los actores, descritos en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. **Caracterización de la corrupción y los corruptos**

Fuente: Elaboración propia, con base en los aportes de los autores anteriores

En cuanto al factor contextual, podría decirse que la formación histórica de los territorios, sus herencias y prácticas culturales y sociales, asociadas a los factores económicos y políticos en que se desenvuelven, así como las necesidades que padecen sus habitantes, inciden de alguna manera en el tipo de comportamiento que desarrolla una sociedad, por ello, al momento de abordar y analizar los casos de corrupción, resulta de vital importancia contextualizarlos para poderlos comprender en toda su dimensión; lo anterior significa, que es necesario registrar los aspectos de tiempo, modo y lugar, relacionados con los hechos de corrupción que se pretenden abordar.

Por otro lado, podría señalarse que el factor comportamental[37] depende del nivel de libertad de los individuos, las oportunidades de participación que tienen en los asuntos públicos y privados, la discrecionalidad para su administración, la efectividad y la dureza de los castigos, el nivel de relacionamiento, amiguismo o corresponsabilidad que se maneje al interior de la sociedad y por supuesto, el grado de civismo o grado de pertenencia que desarrollan, frente a sí mismos y los demás, es decir, el nivel de respeto, confianza y consideración que se sienta por el otro; en consideración, las anteriores características deberán describirse en torno a cada uno de los individuos vinculados con los hechos corruptos.

Los anteriores factores, pueden desembocar en la definición de los dos tipos de personalidad, que han descrito los diferentes autores, es decir, se pueden tener individuos *narcisistas*, caracterizados por su egocentrismo, grandiosidad y un elevado espíritu de invulnerabilidad, que atribuyen los errores a factores externos; y los *antisociales*, caracterizados por su frialdad, su carencia de valores éticos, morales y cívicos, su actitud manipuladora, engañosa y falsa, y su excesiva ambición.

Recogiendo los anteriores aportes, en general todos los autores apuntan a la existencia de dos (2) tipos de personalidad, que se asocian con el fenómeno de la corrupción; por ello, resulta necesario referenciar de manera más amplia, las características particulares, de cada uno de los trastornos de la personalidad, descritos y clasificados como narcisistas y antisociales.

2.2 Trastornos de la personalidad

Tomando como referencia los diferentes aportes de la psicología, se tiene que los trastornos de la personalidad, “son un grupo de afecciones psiquiátricas, en las cuales,

[37] De acuerdo a las definiciones de la Real Academia Española (www.rae.es), el comportamiento y la conducta, se refieren a la manera de comportarse una persona, en una situación determinada o en general.

los comportamientos, emociones y pensamientos prolongados de una persona, son muy diferentes a las expectativas de su cultura y suelen causar problemas, en las relaciones interpersonales y en el mismo campo laboral" (Biblioteca Nacional de Medicina de los EE.UU., 2014, párr. 1-3).

Por lo general, los trastornos de personalidad involucran sentimientos, pensamientos y comportamientos, patrones que casi siempre comienzan en la adolescencia; las causas reales de dichos trastornos son desconocidas, sin embargo, se cree que *factores genéticos y ambientales*, están relacionados con su desarrollo; por ello, los profesionales en salud mental, han clasificado dichos trastornos en varios tipos, entre ellos: trastornos narcisistas y antisociales.

2.2.1 Trastorno narcisista

Acudiendo nuevamente a la Biblioteca Nacional de Medicina de los EE.UU. (2014) y teniendo en cuenta lo referenciado anteriormente, se tiene que una persona con un trastorno narcisista de la personalidad, tiene un exagerado egocentrismo, una preocupación extrema por sí misma y una falta de empatía con otras personas.

Frente a sus posibles causas, se piensa que las experiencias tempranas en la vida, como la *crianza particularmente insensible*, favorecen el desarrollo de este trastorno y que además, puede presentar los siguientes síntomas:

- Reaccionar a la crítica con sentimientos de rabia, vergüenza o humillación.
- Aprovecharse de otros para lograr sus propias metas.
- Tener sentimientos excesivos de egocentrismo.
- Exagerar sus logros y talentos.
- Estar preocupado con fantasías de éxito, poder, belleza, inteligencia o amor ideal.
- Tener expectativas irracionales de tratamiento favorable.
- Requerir atención y admiración constantes.
- Desdeñar los sentimientos de otros y tener poca capacidad para sentir empatía.
- Tener un interés obsesivo en sí mismo.
- Perseguir principalmente metas egoístas.

2.2.2 Trastorno antisocial

Este tipo de trastorno, de acuerdo a lo registrado por la Biblioteca Nacional de Medicina de los EE.UU. (2014), es una afectación mental por la cual, una persona tiene un patrón prolongado de manipulación, explotación o violación de los derechos de otros y a menudo, este comportamiento es delictivo.

Sus causas se asocian con factores genéticos y ambientales, como el *maltrato infantil*; tanto así que las personas con padres antisociales o alcohólicos, están en mayor riesgo y resultan ser mucho más afectados los hombres; se dice además, que una persona con trastorno de personalidad antisocial, puede presentar los siguientes síntomas:

- Ser capaz de actuar jovial y encantador.
- Ser buena para adular y manipular las emociones de otras personas.
- Quebrantar la ley constantemente.
- Descuidar su propia seguridad y la de los demás.
- Tener problemas de consumo de drogas.
- Mentir, robar y pelear con frecuencia.
- No mostrar culpa ni remordimiento.
- Estar a menudo enojado o ser arrogante.

De otra parte, a efectos de complementar la construcción de algún tipo de herramienta, que permita orientar el trabajo de abordaje y análisis de los casos de corrupción, es necesario traer a colación los aportes del teórico y criminólogo Donald R. Cressey realizados en 1961, quien desarrolló el modelo conocido como *el triángulo del fraude*, el cual, busca explicar porque las personas comenten fraudes; según dicho teórico, existen tres (3) factores que están presentes en las personas que comenten fraude[38] y que se distinguen de la siguiente manera:

> 1. *Poder* (incentivo, presión). La administración u otros empleados tienen un estímulo o trabajan bajo presión, lo que les da una razón para cometer fraudes. 2. *Oportunidad*. Existen circunstancias que facilitan la oportunidad de perpetrar un fraude (por ejemplo, la ausencia de controles, controles ineficaces o la capacidad que tiene la administración, para abrogar los controles). 3. *Racionalización*. Es la actitud de aquellas personas, que son capaces de racionalizar un acto fraudulento, en total congruencia con su código de ética personal o que poseen una actitud, carácter o conjunto de valores, que les permiten consciente e intencionalmente, cometer un acto deshonesto. (López Moreno & Sánchez Ríos, 2012, p. 69).

Dicho lo anterior y sin contar con algún tipo de rigurosidad científica, podría señalarse además, que el impacto y la frecuencia del fenómeno de la corrupción en un territorio determinado, están dados por el contexto en que sucede, el comportamiento que

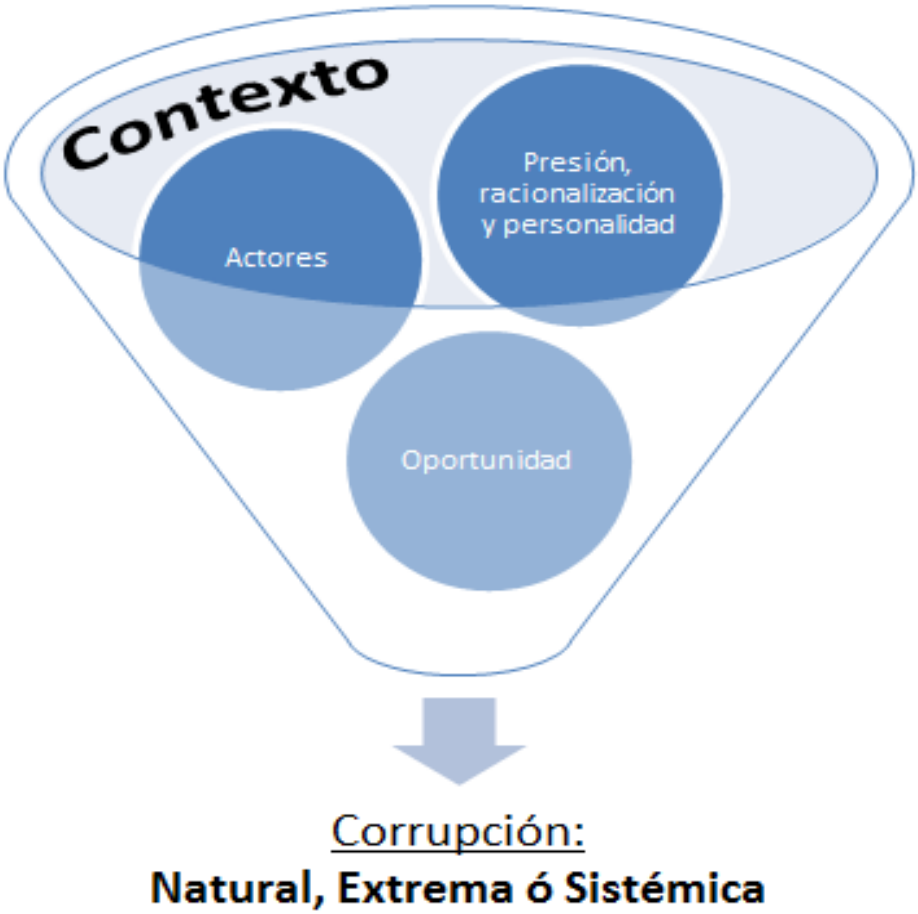
[38] De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la lengua española, la palabra *fraude* significa entre otras cosas: "**1.** M. Acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete. **2.** M. Acto tendiente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros. **3.** M. Der. Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, o de algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses o puestos". (Real Academia Española, 2014).

adoptan los individuos que lo habitan en relación con el tipo de necesidades que padecen, la oportunidad para satisfacerlas y el tipo personalidad que éstos desarrollan.

Los aportes precedentes, permiten dar un mayor sustento a la matriz de caracterización y análisis propuesta anteriormente, a partir de la cual, se pretenden abordar los casos de corrupción de manera individual; dicha matriz se alimenta con información primaria y secundaria, recolectada a través del rastreo de medios de comunicación, reporte de entrevistas realizadas a los presuntos implicados, los informes y reportes generados por las autoridades encargadas de los casos, así como los registros audiovisuales de las audiencias y entrevistas, entre otros, que puedan surgir y aportar datos de interés.

Entre tanto, se puede plantear que el adecuado diligenciamiento de la matriz de caracterización, análisis y comparación de los casos de corrupción, generara la posibilidad de determinar y calificar la categoría de corrupción frente a la cual se encuentra, producto de un proceso de análisis que puede representarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 4. **Análisis gráfico de la corrupción**



Fuente: Elaboración propia, con base en los aportes de los autores anteriores

Por otro lado y antes de continuar avanzando, conviene registrar aquí lo señalado por Echebarría[39], quien señalaba que en los últimos años, ha habido un progreso limitado en cuanto a iniciativas para medir la corrupción, debido a la naturaleza compleja y multifacética de la misma, sumado a la dificultad que significa medir algo ilícito.

Echebarría (2007), también señala que existen dos tipos de indicadores para medir la corrupción y son los llamados de primera y segunda generación; los primeros se caracterizan por un alto grado de agregación y porque se basan en datos procedentes de encuestas.

> […] son muy útiles para una caracterización sintomática de un gran número de países y para analizar vinculaciones generales entre instituciones y variables del desarrollo. Sin embargo, debido a que involucran una variedad de instituciones y políticas a la vez, tienen un valor limitado en términos de extraer conclusiones específicas sobre instituciones en particular. (Echebarría, 2007, p. 5).

Asociados a los indicadores de primera generación, se encuentran los indicadores de percepción[40], ampliamente conocidos y utilizados por organismos internacionales como Transparencia Internacional, los cuales, no miden dimensiones específicas de rendimiento en relación a procesos o arreglos institucionales, sino que, pueden indicar la existencia del problema, pero no qué institución necesita ser reformada o como debería de ser enfrentado dicho problema; otra dificultad es la poca transparencia de estos indicadores y su falta de apropiación, por parte de los países encuestados (Echebarría, 2007); entre tanto, lo único que hacen es contribuir en la generación de conciencia acerca de la existencia del problema.

En cuanto a los indicadores de segunda generación, Echebarría (2007) señala que estos han sido diseñados para ser más específicos y orientados a la acción directa, están basados en reglas institucionales más específicas, datos objetivos y en juicios expertos, y permiten identificar los arreglos institucionales más importantes, las reformas necesarias y las posibilidades de seguimiento y control.

Un ejemplo de este segundo tipo de indicadores, es el de la ratio del soborno, que mide la información del valor de sobornos en relación a la renta total. Es un indicador que

---

[39] Koldo Echebarría es especialista principal de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

[40] Según Echebarría (2007), "los indicadores basados en percepción para medir la corrupción, plantean además problemas singulares; la percepción depende de la transparencia de los hechos corruptos a la opinión pública y la paradoja es que, un aumento de la transparencia, que es el camino correcto para luchar contra la corrupción, puede generar un incremento en la percepción de la misma" (Echebarría, 2007, p. 5).

pregunta cuantas veces una persona encuestada, ha tenido que pagar un soborno, evitando algunos de los problemas de los indicadores de percepción; el problema es que, éste no mide otras formas de corrupción como por ejemplo, el amiguismo o el tráfico de influencias, que no involucran necesariamente el pago de un soborno. (Echebarría, 2007).

En esta vía, también se vinculan Ana C. González y Frédéric Boehm, quienes señalan que "no existen datos objetivos que permitan determinar la incidencia real de la corrupción", aunado a que la dificultad para medirla radica en que: "i) como todo crimen, es oculto y no es probable encontrar quien admita haber estado involucrado y ii) utilizar el mayor número de procesos judiciales por corrupción, como una señal de mayor nivel corrupción en un país, puede ser equívoco" (González Espinosa & Boehm, 2011, p. 263); sin embargo, estos autores consideran lo siguiente:

> Existen fundamentalmente dos opciones para acercase a la medición de la corrupción. La primera, consiste en recurrir a la experiencia vivida o a las percepciones de personas confrontadas con la corrupción en un país. La segunda, consiste en determinar si existen en un país, las instituciones formales que se consideran esenciales para la reducción de los riesgos de corrupción. (González Espinosa & Boehm, 2011, p. 272).

Finalmente, González & Boehm (2011) reiteran que no es posible contar con un solo indicador, que refleje toda la complejidad de la corrupción.

Como ya se ha demostrado -al menos teóricamente-, ante la dificultad para emplear algún tipo de indicador, que brinde cierto grado de confiabilidad y efectividad, cuando se trata de analizar la corrupción, se optó tomar como base, la matriz registrada al comienzo de este capítulo a partir de la cual, se abordaron los casos de corrupción seleccionados, ocurridos y/o conocidos en Colombia durante la última década.

En resumen, lo que se ha pretendido desarrollar en esta investigación, se desprende tanto de los conceptos como de las definiciones planteadas, los casos abordados, así como las falencias y limitaciones que se identificaron al interior de la institucionalidad, en cuyo tratamiento, se empleó la siguiente metodología, que da cuenta de la manera como se abordó el análisis de los entes de control e investigación estatal.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA PARA ANALIZAR LOS ENTES DE CONTROL E INVESTIGACIÓN

Para evaluar el funcionamiento de los entes de control e investigación del Estado colombiano (Contraloría, Procuraduría y Fiscalía General), es importante tener en cuenta que éstos desempeñan roles distintos y se mueven en marcos normativos o jurisdiccionales diferentes, de allí que sea necesario tratar de identificar algunos aspectos en común o variables transversales, que permitan la comparación de su gestión.

Para lograr dicho cometido, se recurrió a sus Planes Estratégicos Institucionales[41], los Planes de Acción, los Informes de Gestión y los Informes de Auditoría, emitidos por los respectivos órganos de control, en cada una de ellas y que corresponden a las vigencias 2010 a 2014; así mismo, se analizó la información primaria suministrada por cada uno de ellos, ante los requerimientos efectuados previamente.

Adicionalmente, se trató registrar cuáles fueron los logros en su tarea contra la corrupción, a partir de los resultados reportados y el índice de sanciones proferidas por cada uno de ellos.

De igual forma, se realizó un breve análisis acerca de las deficiencias de carácter administrativo, financiero y legal, que mayor afectación les genera y les impide desarrollar su labor, adecuadamente.

Vale aclarar, que de acuerdo al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría) y la Contraloría General de la República, son órganos de control y no hacen parte de ninguna rama del poder público; mientras que la Fiscalía General de la Nación, es una Entidad encargada de administrar justicia y hace parte de la rama judicial, según lo dispuesto en el artículo 116 de la misma Constitución.

Corolario de lo anterior, en el siguiente capítulo se abordarán las principales entidades de control e investigación del Estado colombiano, frente a las cuales, se pretende analizar y determinar, cuál fue la labor desarrollada por estas, para enfrentar el fenómeno de la corrupción, identificando sus principales aportes, resultados, limitaciones y desafíos, teniendo en cuenta que, en principio, los actos de corrupción en Colombia, pueden tener efectos y/o consecuencias penales, fiscales y disciplinarias.

[41] Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), son considerados un instrumento metodológico de planeación periódica, en los cuales se establecen los objetivos o ejes estratégicos, logros esperados y los indicadores para controlarlos, en ellos también se identifican los puntos críticos dentro de la gestión, los enfoques y demás aspectos importantes que tengan concordancia con la misión, la visión y los objetivos de una entidad; dicha apreciación se desprende de los lineamientos establecidos en la Ley 152 de 1994. "*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*".

3. Capítulo 3

ABORDAJE Y ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA: ENTES DE CONTROL E INVESTIGACIÓN, POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN Y CASOS DE CORRUPCIÓN

Para tratar de determinar cuál ha sido la labor del Estado colombiano en la lucha contra la corrupción, a continuación se abordan los principales entes de control e investigación, de acuerdo a la metodología antes descrita.

Así mismo, se hace un breve análisis reflexivo en torno a lo que ha sido la Política Publica Integral Anticorrupción – PPIA, como principal instrumento de lucha anticorrupción, en el país, revisando sus componentes y resultados.

De igual forma, para tratar de determinar el modus operandi de la corrupción y sus actores en el contexto colombiano, enseguida, se abordarán algunos de los casos conocidos en la última década, para poder entablar, a partir de allí, una discusión con respecto a los planteamientos teórico-metodológicos, esgrimidos en el capítulo anterior.

Acotando además que, según la docente e investigadora Marín, “toda sociedad alimenta su integración en la fe pública, en esa confianza de que cada uno de sus miembros, hará desde la función que le haya tocado desempeñar, aquello que los demás esperan que realice en bien de todos” (Marín, 1999, p. 18).

Por tanto, si bien en Colombia la corrupción no es considerada formal y abiertamente como un delito, dentro del ordenamiento jurídico, no se puede desconocer que en el fondo lo sea y que, además, ésta vaya mucho más allá del mero quebrantamiento de un deber de orden legal, como el encomendado a las instituciones del Estado en cabeza de los servidores públicos, llegando inclusive a tocar, las propias fibras que dan sentido a cualquier sociedad, como son la confianza y la fe pública, tal como lo indica Marín (1999).

V. ENTES DE CONTROL E INVESTIGACIÓN ESTATAL

A continuación, son descritos los entes de control e investigación del Estado colombiano, para tratar de identificar las particularidades de cada uno de ellos, tales como: el marco legal dentro del cual se desenvuelven, la misión que cumplen, la capacidad instalada con la que cuentan, la existencia o no, de dependencias dedicadas a la ofensiva contra la corrupción dentro de sus estructuras orgánicas, así como la presencia de políticas, ejes temáticos, objetivos, proyectos, metas y demás, dentro de su direccionamiento

estratégico, que orienten la mencionada labor, buscando con ello además, determinar el grado de importancia que tiene para la entidad y el mismo Estado, el fenómeno de la corrupción.

3.1 Contraloría General de la República - CGR

La Contraloría General de la República (CGR), es el máximo órgano de control fiscal del Estado colombiano y su creación data desde 1923; se encarga de vigilar el buen uso de los recursos y bienes públicos, y de esta manera, contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas; su misión consiste en lo siguiente:

> Fortalecer el control y la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo en el marco de la Constitución y la Ley, para garantizar el buen manejo de los recursos públicos, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, con participación de la ciudadanía, para el logro de los fines del Estado. (Contraloría General de la República - CGR, 2015).

Las actuales funciones que desempeña la CGR, se enmarcan dentro de los lineamientos establecidos en el Capítulo 1 del Título X, de la Constitución Política de 1991 (artículos 267 a 274), en los cuales se dispone que la CGR tiene a su cargo, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades, que manejan fondos o bienes de la Nación, así como el control de los resultados de la misma. (Congreso de la República de Colombia, 1991).

Es importante acotar que el modelo de Control Fiscal ejercido por la CGR, a partir de la Constitución de 1991, pasó de ser *previo* y *perceptivo* a *posterior* y *selectivo*[42], fundamentado en los principios de eficiencia, economía, eficacia y la valoración de los costos ambientales.

Además de lo anterior, vale señalar que para la vigencia 2014, la CGR contaba con una planta de personal compuesta por 4.585 cargos, distribuidos de la siguiente manera:

[42] Este cambio de filosofía, significa que la Contraloría interviene después de ocurridos los hechos y no antes, ya que dicha facultad de poder advertir con antelación, sobre la ocurrencia de posibles afectaciones al erario público (numeral 7 del artículo 5 del Decreto 261 de 2000), fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-103 de 2015.

Tabla 2. **Planta de personal Contraloría General de la República**

	Carrera Administrativa		Provisional	Libre Nombramiento		
Nivel	General	Transitoria	Transitoria	General	Temporal	Total
Asesor	43			16	22	**81**
Asistencial	673	34	26	16	33	**782**
Directivo	28			143	34	**205**
Ejecutivo	151			4	12	**167**
Profesional	2988			6	232	**3226**
Técnico	87	15	15	2	5	**124**
Total general	**3970**	**49**	**41**	**187**	**338**	**4585**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada del Informe de Gestión 2010-2014 de la Contraloría General de la República.

3.1.1 Rol dentro de la ofensiva contra la corrupción

Dentro del Plan Estratégico 2010-2014 "*Por un control fiscal oportuno y efectivo*", propuesto por la entonces Contralora General de la República Dra. Sandra Morelli Rico, se identifica el objetivo corporativo III "*Fortalecer las relaciones interinstitucionales y fomentar la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción*"; dicho objetivo contemplaba las siguientes estrategias para su cumplimiento:

> 3.1 Crear y operativizar una Unidad de Cooperación Internacional para la recuperación de activos. 3.2 Vincular la academia al ejercicio de la vigilancia y el control fiscal. 3.3 Promover la evaluación del sistema de control interno y la gestión de los sujetos de control, basada en riesgos, para la prevención de los riesgos de corrupción y 3.4. Articular las políticas y acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional. (Morelli Rico, 2010, p. 17).

Para materializar lo anterior, a través del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, se crearon dentro de la estructura de la CGR, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, las cuales según la mencionada norma, estarían adscritas al Despacho del Contralor General, con el fin de fortalecer las acciones en contra de la corrupción. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011).

El siguiente organigrama evidencia que la CGR dentro de sus planes estratégicos y su estructura orgánica, cuenta con instrumentos normativos y una estructura organizacional, con dedicación exclusiva para apoyar la ofensiva contra la corrupción.

Gráfica 5. **Organigrama de la CGR**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de: http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/36336959/ORGANIGRAMA+2012vf.pdf/8620b141-a3e9-4a3e-b0b1-a95817bb10f6

Por otro lado, es necesario mencionar que los procesos de auditoria desarrollados por la Contraloría, son una de las herramientas a través de la cual,

> […] se evalúa la política pública y/o la gestión y resultados de los entes objeto de control, así como de los planes, programas, proyectos y/o asuntos a auditar, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado. (Maya Villazón, 2015, p. 11).

Así mismo, en cumplimiento de los cometidos constitucionales, la CGR aplica varios sistemas de control establecidos en la Ley 42 de 1993, entre los que se encuentran: el Control Financiero, de Legalidad, de Gestión y de Resultados. (Maya Villazón, 2015).

Al finalizar los procesos de auditoria y de acuerdo con los resultados que se obtienen, la CGR califica la *Gestión y Resultados* de la Entidad sujeto[43] de control, de acuerdo a los parámetros establecidos en la "Matriz evaluación Gestión y Resultados, cuya calificación será Favorable cuando el puntaje sea mayor a 80 puntos y Desfavorable cuando sea igual o menor a 80 puntos" (Maya Villazón, 2015, p. 72). (Subrayado fuera de texto).

Tabla 3. **Matriz para la evaluación de la Gestión y Resultados**

COMPONENTE Y PONDERACIÓN	PRINCIPIOS EVALUADOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN
Control de Gestión **20%**	Eficiencia, Eficacia	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.
Control de Resultados **30%**	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.
Control de Legalidad **10%**	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.
Control Financiero **30%**	Economía, Eficacia	Establecer si los Estados Financieros, reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera. Establecer si el ente objeto de control fiscal, realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.

[43] El adjetivo de "sujeto", es la denominación que reciben las personas naturales y jurídicas a las cuales, la Contraloría General de la República vigila y controla.

COMPONENTE Y PONDERACIÓN	PRINCIPIOS EVALUADOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN
Evaluación del Control Interno **10%**	Eficacia, Eficiencia	Consiste en obtener suficiente comprensión del control interno y la importancia que tiene, para facilitar el logro de los objetivos del Objeto o Ente a Auditar, según la metodología descrita en la Guía de Auditoría.

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de la Guía de Auditoría de la CGR 2015

Es de anotar que ante la CGR, como máximo órgano de control fiscal del Estado colombiano, tanto la Procuraduría como la Fiscalía General de la Nación, se encuentran dentro de los sujetos de control fiscal y bajo la vigilancia de ésta; por tanto, a efectos de conocer la gestión y los resultados obtenidos por dichas entidades, en cumplimiento de su misión institucional, se tomará como base los resultados obtenidos durante las vigencias 2011 a 2014, de acuerdo con los diferentes componentes de la matriz anterior; dicha claridad se hace, teniendo en cuenta que la mencionada matriz se comenzó a implementar a partir del año 2011, razón por la cual los resultados obtenidos en la vigencia 2010, no serán tenidos en cuenta, dada la diferencia de criterios y formulas empleadas en tal procedimiento.

3.1.2 Resultados en la ofensiva contra la corrupción

Para analizar los resultados obtenidos por la CGR, en su contienda contra la corrupción, se tomaron los datos consignados en el Informe de Gestión[44] presentado al Congreso de la República, en el mes de julio de 2014, por parte de la entonces Contralora General Dra. Sandra Morelli Rico; aclarando que si bien los procesos de auditoria, que efectúa la CGR a los sujetos de control, buscan evaluar la gestión y los resultados de los mismos, estos también buscan identificar y sancionar a los gestores fiscales[45], por la presunta desviación y perdida de los bienes y recursos públicos, prácticas que se asocian con el fenómeno de la corrupción.

Así las cosas, del mencionado informe se extrajeron los siguientes datos relevantes:

> Durante el período 2010-2014, se realizaron 12.620 actuaciones de control fiscal, de las cuales, 2.400 corresponden a las Auditorías efectuadas a los sujetos de control; 6.442 a Actuaciones Especiales (ACES) y 2.704 a la

[44] Informe de Gestión al Congreso de la República: "*Por un control fiscal oportuno y efectivo 2010-2014*".

[45] De acuerdo al concepto EE0173363 de la CGR y las disposiciones legales, los Gestores Fiscales son todas aquellas personas naturales y jurídicas que tienen bajo su responsabilidad la custodia, administración, ejecución y control de los bienes y recursos públicos. (Contraloría General de la República - CGR, 2014).

atención de denuncias efectuadas por la ciudadanía. (Morelli Rico, 2014, p. 9).

Tabla 4. **Actuaciones de vigilancia y control fiscal periodo 2010-2014**

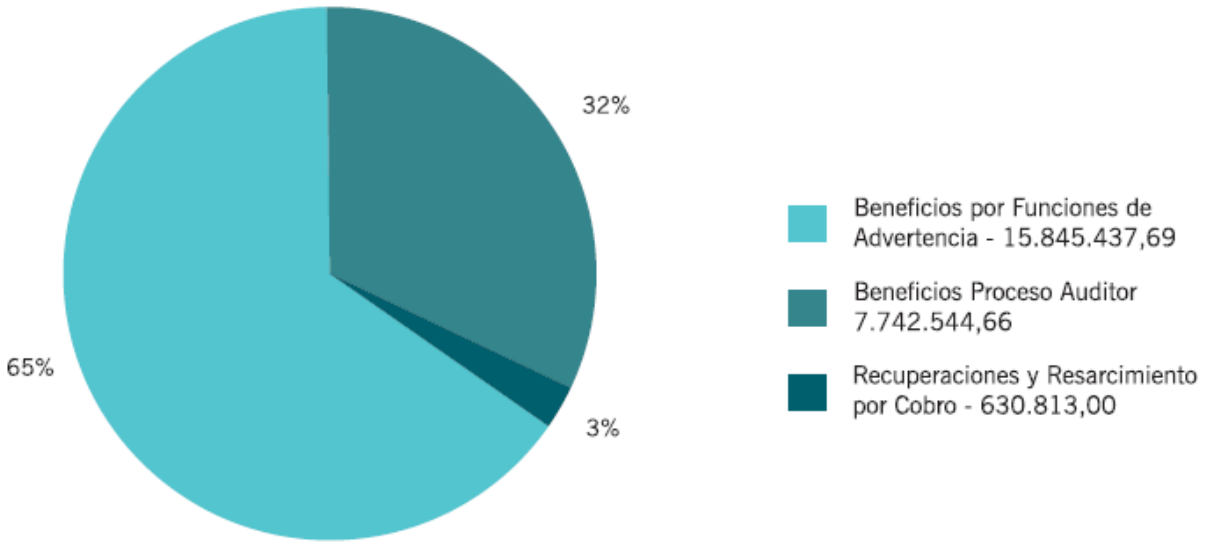
Actuaciones de Vigilancia y Control Fiscal	2010 (Sep-Dic 2010)	2011	2012	2013	A mayo 30 de 2014	Total
Auditorías a entes auditados (1,2,3)	66	805	658	558	313	2400
Auditorías a Políticas Públicas					21	21
Funciones Advertencia	53	172	321	271	236	1053
Actuaciones Especiales Resolución 5589 de 2004 (4)	172	3005	1998			5175
Actuaciones Especiales Resolución 6680 de 2012 (5)			190	382	477	1049
Atención de Denuncias por SICA (6)				978	1726	2704
Auditorías o Actuaciones Especiales de Regalías			77	59	82	218
Total	**291**	**3982**	**3244**	**2248**	**2855**	**12620**

(1) Incluye auditorías a Recursos del Orden Nacional Transferidos al Nivel Territorial (SGP, Alumbrado Público y Ley 617)
(2) Para la vigencia 2014 corresponde a lo programado
(3) En la vigencia 2012, La Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, adelantó la auditoría intersectorial radicada con el número 58012532372 a la "Atención Integral de la Política Pública de Desplazamiento Forzado por la Violencia- Generación de Ingresos- Tierras y Vivienda", realizada de febrero 12 a septiembre 17 de 2012
(4)Estas actuaciones se adelantaron en virtud de la Resolución número 5589 de 2004
(5) Para la vigencia 2014 los datos corresponden a Actuaciones Especiales iniciadas a finales el 2013 y las iniciadas en 2014
(6) Para la vigencia 2014 los datos corresponden a la Atención de denuncias iniciadas a finales 2013 y las Iniciadas en el 2014
Fuente: SIIGEP (2010 a 2012) - SICA -Informes Dependencias (2013 a 2014) - SIPAR, ACES (2010 a 2012).

Fuente: Informe de Gestión 2010-2014 de la CGR

De igual forma, se observó que los beneficios económicos obtenidos desde el mes de septiembre de 2010 a junio 30 de 2014, en el ejercicio del control fiscal, ascendieron a $24.218.795,35 millones de pesos, según la siguiente descripción:

Gráfica 6. **Beneficios del control fiscal**



Fuente: Informe de Gestión 2010-2014 de la CGR

> En el campo normativo, los hechos más significativos fueron la expedición de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción y la Ley 1530 de 2012, que establece el Sistema General de Regalías, las cuales introdujeron cambios sustanciales en el control fiscal, con la creación y organización de una serie de instrumentos orientados al fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, garantizando el debido proceso y buscando una mayor efectividad sobre la gestión pública. Es así como el establecimiento del procedimiento verbal, le imprimió celeridad, oportunidad y efectividad a la Contraloría General de la República, para llevar a cabo los procesos de responsabilidad fiscal[46].
>
> […] mediante la creación de la Unidad Anticorrupción y el Laboratorio Forense, se dotó a la CGR de herramientas modernas para acompañar las actuaciones de control y seguimiento y los procesos de responsabilidad fiscal, a través de la incorporación de herramientas más expeditas como la oralidad en los procesos, énfasis en las actuaciones especiales y dotación de instrumentos para el adecuado aseguramiento de las pruebas, tanto en el proceso auditor como en el de responsabilidad fiscal. (Morelli Rico, 2014, p. 15ss).

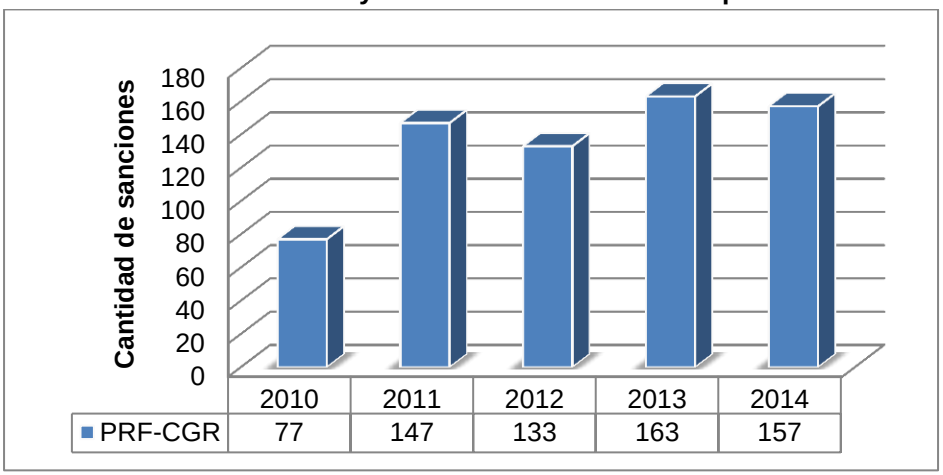
De igual manera, según Morelli (2014) durante su administración 2010-2014, se destaca el fallo de responsabilidad fiscal contra la Empresa Promotora de Salud, Saludcoop EPS, representativo no sólo por la cuantía comprometida, sino también por tratarse de la EPS con el mayor número de afiliados y manejar el monto de recursos parafiscales más altos, en manos en un particular, los cuales habían estado al margen del control fiscal por parte de la CGR y cuyo comportamiento, llevó a varios estamentos de la sociedad, a justificar la desviación de los recursos públicos para fines distintos, a los que constituían la razón de ser de las EPS, conllevando a la grave crisis del sector de la salud, por cuenta de la corrupción.

También se destaca "la confianza de la ciudadanía en el quehacer de la CGR, al recibir durante el cuatrienio, 53.997 solicitudes ciudadanas, de las cuales, 12.857 corresponden al total de las denuncias recibidas durante el periodo 2010-2014" (Morelli Rico, 2014, p. 16).

[46] La Ley 610 de 2000, establecía como único procedimiento para el trámite de la responsabilidad fiscal, el proceso escrito, hoy denominado "*ordinario*"; con la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, se introdujo el "*Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal*", que le imprime mayor celeridad y se traduce en una herramienta efectiva para afrontar con éxito la lucha contra la corrupción, modificando la regulación de la acción fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal. (Morelli Rico, 2014, p. 19).

De igual forma, al analizar los resultados de la CGR a partir de la cantidad de sanciones proferidas durante el periodo 2010 a 2014, se tiene que, de un total de 677 Procesos de Responsabilidad Fiscal (PRF)[47], 670 casos finalizaron con fallo con responsabilidad fiscal y los siete (7) restantes, cesaron por resarcimiento del daño y pago, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16[48] de la Ley 610 de 2000.

Gráfica 7. **PRF´s con sanción y/o resarcimiento durante el periodo 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia, con base en información suministrada por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR (Sistema SIREF[49])

Frente a las anteriores cifras, es necesario mencionar que la responsabilidad fiscal en Colombia, tiene como objetivo esencial el resarcimiento del daño patrimonial al Estado, es decir, la devolución de los recursos a éste; frente a lo cual, Rodríguez Bocanegra (2013) ha referenciado lo siguiente:

> Ha sostenido la Corte Constitucional que la responsabilidad que busca establecerse, a través del proceso fiscal, es eminentemente patrimonial,

[47] Dentro de los PRF adelantados por la Contraloría, se encuentran dos clases o categorías: los Procesos de Responsabilidad Fiscal Ordinarios (PRFO) adelantados bajo los lineamientos de la Ley 610 de 2000 y los Procesos de Responsabilidad Fiscal Verbales (PRFV), desarrollados a partir del mes de enero de 2012, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1474 de 2011 o "Estatuto anticorrupción".

[48] El Artículo 16 de la Ley 610 de 2000, dispone lo siguiente: *"Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse, por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente*". (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000). (Subrayado fuera de texto).

[49] SIREF: Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal.

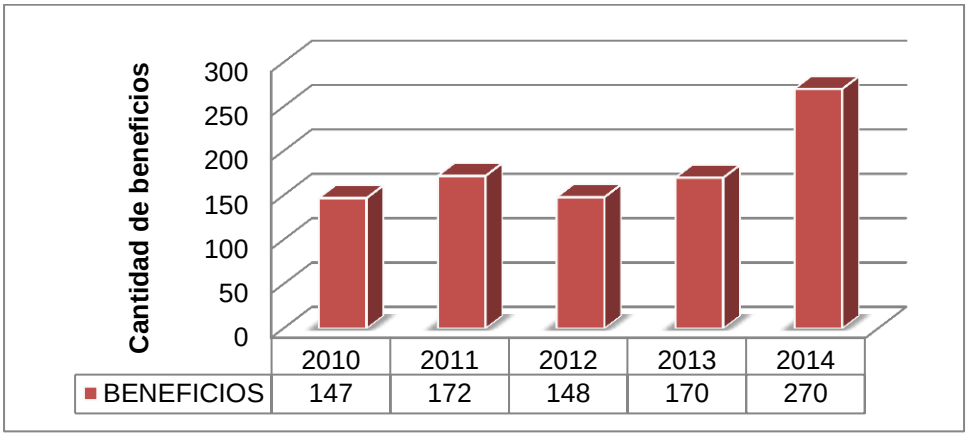
> pues quien es hallado responsable tiene la obligación de resarcir el daño ocasionado al Estado…
>
> Esta responsabilidad no es de carácter penal ni administrativa, es meramente resarcitoria, porque lo que se busca es una indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado al Estado. Por lo tanto, es independiente y autónoma, es decir, al mismo tiempo puede darse una responsabilidad penal y disciplinaria y una fiscal, pero en el evento de ordenarse una indemnización de perjuicios en un proceso penal, no sería procedente buscar ese reconocimiento dentro del proceso fiscal. (Rodríguez Bocanegra, 2013, p. 136). (Subrayado fuera de texto).

También se debe aclarar, que no todos los resultados de las acciones de control que desarrolla la Contraloría, tales como las auditorias, las actuaciones especiales o la atención de denuncias, entre otras, llegan a indagaciones preliminares o en su defecto, a procesos de responsabilidad fiscal, sino que estos pueden convertirse en beneficios del control fiscal, durante la aplicación del mismo.

Tal como se ha referenciado anteriormente, el control fiscal en Colombia tiene como objetivo, -aparte de la vigilancia y el control de la gestión y los resultados de las entidades sujetas de control-, buscar resarcir los daños causados al patrimonio público; en ese sentido, los beneficios no son más que la recuperación material de los bienes y recursos públicos, que la Contraloría logra durante sus procesos y acciones de control fiscal; estos se dan cuando, los presuntos responsables aceptan la responsabilidad ante las observaciones de la Contraloría y deciden de manera voluntaria y anticipada, devolver los bienes y recursos a las arcas del Estado, evitando con esta decisión, el inicio de un proceso de responsabilidad fiscal o una indagación preliminar y la correspondiente sanción.

Así entonces, a efectos de contar con cifras concretas sobre los resultados obtenidos por la Contraloría en su labor contra la corrupción, a parte de las sanciones o fallos con responsabilidad proferidos, también se deben tener en cuenta, 907 beneficios obtenidos durante el periodo 2010 a 2014, así:

Gráfica 8. **Beneficios del control fiscal 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia, con base en información obtenida del Sistema SIIGEP[50] de la CGR

Así mismo, al consolidar los anteriores resultados (beneficios y sanciones), obtenidos por la Contraloría durante el periodo 2010-2014, desde el punto de vista geográfico se tiene el siguiente panorama en cifras.

Tabla 5. **Consolidado de sanciones y beneficios por Departamento**

SANCIONES	DEPARTAMENTO	BENEFICIOS
7	Amazonas	0
20	Antioquia	35
11	Arauca	18
9	Atlántico	8
38	Bolívar	1
48	Boyacá	47
13	Caldas	5
26	Caquetá	1
32	Casanare	8
33	Cauca	17
12	Cesar	9
22	Chocó	13
13	Córdoba	4
90	Cundinamarca y Bogotá, D.C.	354
6	Guainía	0
3	Guaviare	0
31	Huila	15
4	La Guajira	7

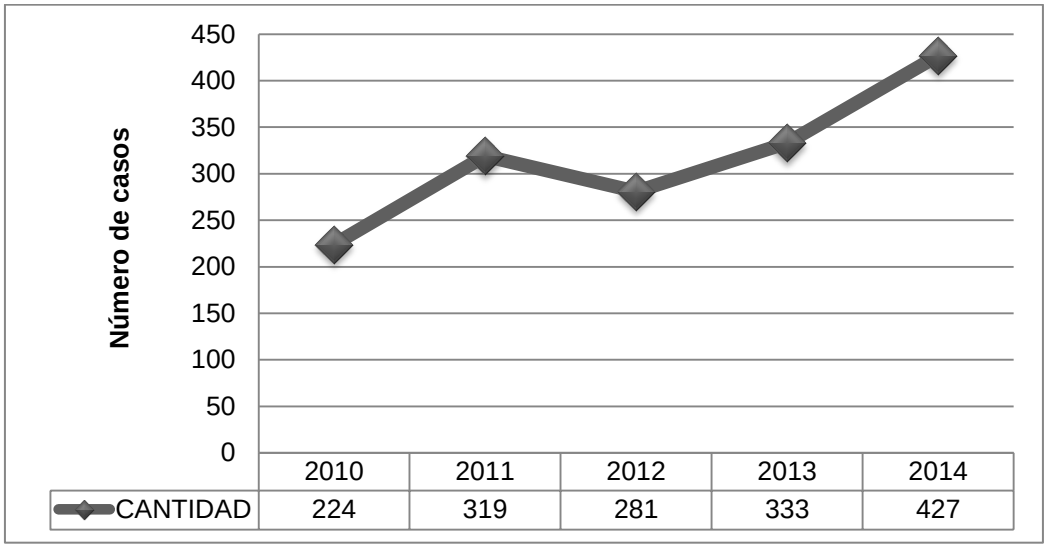
[50] **SIIGEP**: Sistema Integral de Información de la Gestión Pública, aplicativo desarrollado por funcionarios de la Contraloría General de la República, para uso exclusivo de la misma Entidad.

SANCIONES	DEPARTAMENTO	BENEFICIOS
8	Magdalena	1
7	Meta	45
15	Nariño	32
10	Norte de Santander	48
16	Putumayo	3
6	Quindío	9
24	Risaralda	40
10	San Andrés y Providencia	3
43	Santander	68
36	Sucre	12
51	Tolima	88
14	Valle del Cauca	14
14	Vaupés	1
5	Vichada	1
677	**TOTALES**	**907**

Fuente: Elaboración propia, con base en información suministrada por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR (Sistemas SIREF y SIIGEP).

Finalmente, podría decirse que durante el periodo 2010-2014, la Contraloría General de la República, logro investigar y sancionar 1.584 hechos de corrupción, que permitieron la recuperación efectiva de bienes y recursos del Estado en 914 casos, equivalentes al 57.70% de los hechos, así como la imposición de 670 sanciones administrativas y pecuniarias a los responsables.

Gráfica 9. **Tendencia de los resultados de la CGR (sanciones y beneficios) 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia, con base en información suministrada por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR (Sistemas SIREF y SIIGEP).

Los anteriores resultados, grosso modo dejan entrever que durante el periodo 2010-2014, los procesos de vigilancia y control fiscal adelantados por la CGR aumentaron significativamente, así como los beneficios económicos en favor del Estado, los cuales se pueden calcular en más de 24,2 billones de pesos, recursos que de alguna manera, le fueron arrebatados de las manos a los corruptos.

Dichos resultados también han obedecido –como se dijo anteriormente-, a la implementación de la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal, al cambio y ajuste de los procesos de la CGR (cambio de guía y proceso de auditoría) y a la renovación e implementación de nuevas tecnologías de la información, entre otros.

De otra parte, es necesario tener en cuenta que el control fiscal en Colombia es una función descentralizada, ejercida por más de 62 contralorías territoriales[51], las cuales gozan de autonomía administrativa, presupuestal y funcional, según la Constitución y la Ley.

En ese sentido y con el fin de contar con cifras consolidadas, en torno a las sanciones de carácter fiscal impuestas a nivel nacional, fue necesario acudir a los datos del Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales (SIBOR), el cual contiene la relación de personas naturales y jurídicas, que han sido declaradas responsables fiscales, por cualquiera de las contralorías del país, por la Auditoría General de la República y por la Auditoría Fiscal destacada ante la Contraloría de Bogotá, D.C., herramienta tecnológica que es administrada por la CGR.

Lo anterior, no sin antes aclarar que las *sanciones fiscales*[52], son aquellas impuestas por la Contraloría a los servidores públicos o particulares, cuando en ejercicio de la

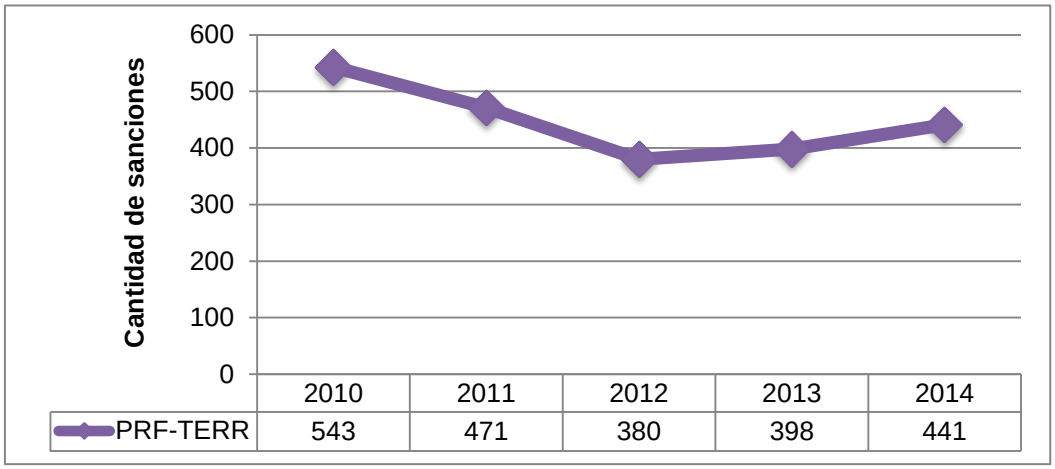
[51] Dicha cifra se encuentra distribuida de la siguiente manera: 32 contralorías departamentales, 5 contralorías distritales y 25 contralorías municipales.

[52] La fuente de los datos sobre sanciones fiscales -según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción: www.anticorrupcion.gov.co-, es el Sistema Integral de Auditoría (SIA) de la Auditoría General de la República. (Tomado de: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Mapa_Sanciones.aspx). Sin embargo, es necesario consignar aquí un desacuerdo frente dicha fuente; toda vez que según el mismo Observatorio, las *Sanciones Fiscales* son impuestas por la Contraloría en sus diferentes niveles y no solamente por parte de la Auditoría General, por tanto, es a la Contraloría General a quien le asiste la responsabilidad de hacer la consolidación de las mencionadas cifras y reportarlas al Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, con base en su Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal (SIREF) y el Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales (SIBOR). Lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y la Resolución Orgánica 05677 de 2005 de la CGR.

administración de recursos públicos, causen un daño al patrimonio del Estado". (Secretaría de Transparencia, 2012).

Las cifras reportadas en el SIBOR, dan cuenta que durante el periodo 2010 a 2014, las 62 contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, profirieron alrededor de 2.233 fallos de responsabilidad fiscal, dentro de igual número de procesos aproximadamente, con la siguiente tendencia:

Gráfica 10. **PRF´s a nivel territorial durante el periodo 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia, con base en información suministrada por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR (Sistema SIBOR).

La grafica anterior, permite deducir que durante el año 2012 el control fiscal a nivel territorial, tuvo una baja en su productividad, al proferir apenas 380 sanciones frente a los demás años, resultados que pudieron estar jalonados en su gran mayoría, por el relevo de contralores territoriales y la elección de nuevos mandatarios locales.

Así mismo, se puede decir que a partir del año 2013 en adelante, la efectividad del control fiscal tuvo una leve recuperación, la cual pudo obedecer, a la implementación del nuevo sistema oral en los procesos de responsabilidad fiscal, que permitió acelerar los tiempos en los procedimientos y la entrada en vigor, del nuevo estatuto anticorrupción, así como una mayor sensibilización y compromiso de la comunidad en general -especialmente los funcionarios públicos-, como consecuencia de las fuertes campañas y estrategias de prevención, desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación.

3.1.3 Limitaciones, deficiencias y desafíos

De acuerdo con el artículo 274 de la Constitución Política de 1991, la Auditoría General de la República (AGR), es la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre todas las contralorías del país, incluida la General, por tanto, con el fin de conocer los

resultados de la gestión, así como las deficiencias de la CGR, se tomaron los informes de auditoría generados por la AGR, correspondientes a los periodos 2010 a 2014.

En términos generales, en dichos informes se observa que para las vigencias 2010, 2011 y 2012, la AGR realizó auditorias regulares a la CGR, cuyos resultados dan cuenta de la existencia de deficiencias en la planeación, programación y ejecución del presupuesto, el cumplimiento de los manuales de contratación y supervisión, así como en el desarrollo eficiente del proceso auditor por parte de la Contraloría.

De igual forma, la AGR advirtió que la Contraloría no estaba dando cabal cumplimiento a los términos procesales de ley, principalmente por la inactividad y dilación procesal, que se presenta en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, con lo cual, además de contrariar los principios constitucionales, evidencia serias deficiencias en el área misional de la entidad para cumplir con el objetivo de investigar la existencia o no, del daño patrimonial, mostrando con ello, desatención de los principios de celeridad y eficiencia en la gestión.

Adicionalmente, la AGR identificó deficiencias en el trámite de atención a los requerimientos presentados por la ciudadanía ante la Contraloría.

En cuanto al fenecimiento de las cuentas, se observa que para la vigencia 2010, la Auditoría General no feneció la cuenta rendida por la Contraloría, mientras que las cuentas presentadas para las vigencias 2011 y 2012 fueron fenecidas, lo que evidencia atención y mejoras en las deficiencias detectadas.

Se precisa que frente a la vigencia 2013, la AGR dejó de lado las auditorías regulares que venía realizando y efectuó cuatro (4) auditorias especiales así: Auditoria Especial a la celebración del aniversario 90, al proceso contable y de contratación efectuada por la CGR y a la gestión y resultados de los procesos de control fiscal micro, responsabilidad fiscal y participación ciudadana.

Dichas actuaciones especiales, estuvieron marcadas por las difíciles relaciones y diferencias interpersonales surgidas entre las entonces Auditora y Contralora General de la República, las cuales estuvieron rodeadas de escándalos, debido al traslado de sede de la Contraloría y los elevados costos pagados por el arrendamiento de las nuevas instalaciones.

Dichas auditorias especiales al igual que las regulares, evidenciaron deficiencias administrativas al interior de la Contraloría, que venían siendo reconocidas y subsanadas por el propio órgano de control.

De acuerdo a los mencionados informes de auditoría, emitidos por la AGR para el periodo 2011-2014, la Contraloría reflejaba un acumulado de 352 hallazgos

administrativos de los cuales, 31 presentaron presunta connotación fiscal, 107 disciplinaria, 26 penales y 7 otras incidencias[53], tal como se observa a continuación:

Tabla 6. **Relación de hallazgos – Contraloría**

CONNOTACIÓN DE LOS HALLAZGOS	VIGENCIA AUDITADA				TOTAL HALLAZGOS
	2011	2012	2013	2014	
Administrativos	126	100	62	64	**352**
Fiscales	1	15	8	7	**31**
Disciplinarios	20	43	24	20	**107**
Penales	0	6	11	9	**26**
Otros	2	3	2	0	**7**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la AGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012, 2013 y 2014.

Frente a los anteriores resultados, es importante aclarar que en concepto de la AGR y para el ejercicio de auditoría, se puede entender como *hallazgo*:

> […] la narración explicativa y lógica de los hechos relevantes, detectados en el examen de auditoría, el cual debe incluir el fundamento y evidencia suficiente, conducente, pertinente y útil; estos se estructuran de acuerdo con los siguientes atributos: condición, criterio, causa y efecto, y surgen de comparar la situación encontrada (lo que es – condición), con lo que debió ser (criterio). A los hallazgos determinados como producto del ejercicio de auditoria, deberá dárseles la connotación de administrativos, sin perjuicio de que se les pueda dar otra tipificación. (Auditoría General de la República - AGR, 2014, p. 53ss).

Así entonces, como consecuencia del ejercicio del control fiscal, según la misma AGR (2014), es posible que se evidencien situaciones o hechos irregulares, que probablemente puedan generarle a los responsables de gestionar la administración, manejo o uso de los recursos públicos, distintos tipos de responsabilidad y su correspondiente sanción a nivel fiscal, disciplinaria, penal, administrativa u otras incidencias, como los procesos sancionatorios que generalmente son de carácter económico.

En este punto, también debería preguntarse: ¿Por qué resulta tan complejo y difícil, recuperar los recursos que los corruptos le arrebatan al Estado?

[53] Este número de hallazgos, tomado de los informes rendidos por la Auditoria General de la República (AGR) en relación con la Contraloría General de la República (CGR), como resultado de sus auditorías, corresponden al número de hallazgos que fueron trasladados, para adelantar procesos administrativos sancionatorios.

Al respecto, se puede señalar que el problema en la recuperación de los recursos públicos, está dado porque los responsables fiscales, bien sean servidores públicos, personas naturales o jurídicas, que resultan condenadas mediante fallos con responsabilidad fiscal, por lo general se declaran insolventes antes de que se dicte el fallo, pasando de inmediato sus bienes a terceros, sin que se puedan rastrear ni mucho menos iniciar alguna acción de recuperación o imposición de medida cautelar, el panorama anterior se presenta cuando se decide actuar de manera oportuna y decidida contra la corrupción.

Porque también existe el otro escenario, caracterizado por la ausencia de medidas cautelares al interior de los PRF, una vez se decreta su apertura, lo cual ocurre en la gran mayoría de las dependencias de la CGR, que adelantan el conocimiento de los procesos, bien sea por desconocimiento, desidia o miedo a la responsabilidad del funcionario que las ordena, ante un posterior señalamiento por actuar con temeridad o mala fe.

Aunado a lo anterior, también se observa que las pólizas de manejo vinculadas a los procesos de responsabilidad fiscal, en la gran mayoría de los casos, apenas cubren entre el 1 y el 3% del presupuesto de cada vigencia, representando cifras irrisorias al tratar de recuperar por este medio, el resarcimiento del daño patrimonial.

Otra limitante, aparece cuando al momento de proferir los fallos, las sociedades o personas jurídicas vinculadas, se han disuelto y por tanto ya no existen, con el agravante de que nadie va a venir a crear o reactivar nuevamente las empresas, para responder pecuniariamente por las sanciones fiscales.

La realidad es que los órganos de control fiscal, como la Contraloría, se encuentran maniatadas para poder hacer un mejor recaudo, debido a que habitamos en un país donde pulula la evasión, en todos los niveles y clases sociales, lo cual se agrava con una clase política que no le interesa tener controles eficientes.

De otro lado, tal como lo señalaba la entonces Contralora General Sandra Morelli, la CGR “a veces parece un niño grande en ropa pequeña y otras veces le sobran dos o tres tallas” (Morelli Rico, 2011, p. 12).

La anterior analogía, se hacía para advertir que el diseño institucional de la Contraloría recogido en los artículos 267 y 268 de la Constitución, es ambicioso en funciones, pero limitado en herramientas y marcos normativos, lo que no le permite a la entidad, adaptarse a los desafíos de los nuevos tiempos; según la misma Morelli (2011), la adaptación a dichos cambios, debería incluir correctivos legislativos, reglamentarios y funcionales.

Cambios que en el actual periodo legislativo y con la anuencia del hoy Contralor General Dr. Edgardo Maya Villazón, parecerían tener una respuesta al punto que han permitido,

dar tránsito a un proceso de cambio y modernización del sistema de control fiscal en Colombia y a la misma CGR, cuyos resultados se verán muy pronto.

3.2 Procuraduría General de la Nación - PGN

La Procuraduría General de la Nación (PGN), es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y sus niveles desconcentrados, su creación data desde 1830; se encarga de velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución y la Ley, a los servidores públicos y los particulares, y su misión consiste en:

> Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; promover y proteger los derechos humanos; defender el interés público y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas… (Procuraduría General de la Nación - PGN, 2014).

El funcionamiento de la PGN, se desprende de los lineamientos consignados en el capítulo 2 del título X, de la Constitución Política de 1991 (artículos 275 a 284), a partir de los cuales, desarrolla una importante labor relacionada con la prevención de la corrupción; su planta de personal para la vigencia 2014, se estimaba en 4.137 cargos, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 7. **Planta de personal Procuraduría General de la Nación**

CARGOS	CANTIDAD
Cargos de período fijo	1
Cargos de libre nombramiento y remoción	375
Cargos de carrera	3.761
Total planta de personal	4.137

Fuente: Informe de Gestión 2014 de la PGN

3.2.1 Rol dentro de la ofensiva contra la corrupción

Para analizar el rol desempeñado por la PGN, dentro la lucha contra la corrupción, y teniendo en cuenta el periodo de interés para la presente investigación (2010-2014), es necesario tomar como base, los Planes Estratégicos Institucionales: 2009-2012 “Procurando orden y rectitud” y el Plan Estratégico 2013-2016, identificado con el mismo nombre.

Dentro de los mencionados planes, se observa el siguiente objetivo o eje estratégico institucional: *"2. Luchar contra la corrupción y la impunidad"*, objetivo a través del cual, la PGN pretende:

> […] evitar que las acciones u omisiones en ejercicio de la función pública atenten contra el interés general o particular, en beneficio propio o de un tercero. Se busca garantizar que si dichos hechos llegaren a ocurrir, sean mitigados, corregidos y se emprendan acciones orientadas a prevenir su reincidencia y que sus responsables sean sancionados. (Ordoñez Maldonado, 2009, p. 13).

Según se observa en los mencionados Planes Estratégicos, el anterior objetivo o eje estratégico, ha sido contemplado y desarrollado durante dos administraciones consecutivas, es decir, desde el año 2009 hasta 2016, con algunos cambios en las líneas de acción que lo desarrollan para el periodo 2013-2016, tal como se describe más adelante; dicha continuidad, obedece en parte a la reelección del Procurador General Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, quien viene ejerciendo el cargo desde el año 2009.

Adicionalmente, dentro de la visión de la PGN propuesta para el periodo 2013-2016, se evidencia la adopción de una voluntad institucional, para enfrentar el fenómeno de la corrupción, así:

> **Visión**: Una Procuraduría cercana al ciudadano, que protege sus derechos, combate la corrupción y la impunidad, vigila y controla la función de los servidores públicos; en aras de eliminar las causas que dan origen a las actuaciones administrativas improcedentes. (Ordoñez Maldonado, 2013, p. 7). (Subrayado fuera de texto).

Tabla 8. **Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de la PGN periodos 2009-2016**

PLANES Y PERIODOS	OBJETIVO O EJE ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	LÍNEAS DE ACCIÓN
Plan 2009-2012. Procurando orden y rectitud[54]	2. Luchar contra la corrupción y la impunidad.	2.1. Desarrollar acciones tendientes a la implementación de herramientas que permitan mitigar los riesgos de corrupción. 2.2. Consolidar la participación activa ante las autoridades judiciales*. 2.3. Participación activa ante las autoridades administrativas. 2.4. Mejorar el seguimiento y control a los procesos disciplinarios adelantados por otras instancias. 2.5. Fortalecer la capacidad investigativa de la Procuraduría

[54] Tomado de: Ordoñez Maldonado, A. (2009). Plan Estratégico 2009-2012. Procurando orden y rectitud.

PLANES Y PERIODOS	OBJETIVO O EJE ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	LÍNEAS DE ACCIÓN
		General de la Nación, para el adecuado ejercicio de sus funciones. 2.6. Optimizar el seguimiento al programa de protección de testigos, y el aseguramiento de pruebas adscritas a los procesos judiciales y disciplinarios. 2.7. Optimizar la vigilancia para detectar y sancionar hechos de corrupción en los procesos administrativos y judiciales*.
Plan 2013-2016. Procurando orden y rectitud[55]	2. Luchar contra la corrupción y la impunidad.	2.1. Optimizar la vigilancia para detectar y sancionar hechos de corrupción*. 2.2. Promover el acceso a la información y transparencia en las entidades Públicas. 2.3. Fortalecer los mecanismos de participación activa de la ciudadanía en el control social. 2.4. Consolidar la participación activa ante autoridades judiciales y administrativas*. 2.5. Fortalecer la función de intervención penal en materia de recuperación de bienes y lavado de activos por corrupción.
CONVENCIONES		*Dichos colores pretenden resaltar las líneas de acción contra la corrupción, que se han mantenido en los PEI de la PGN, durante los periodos 2009-2012 y 2013-2016.

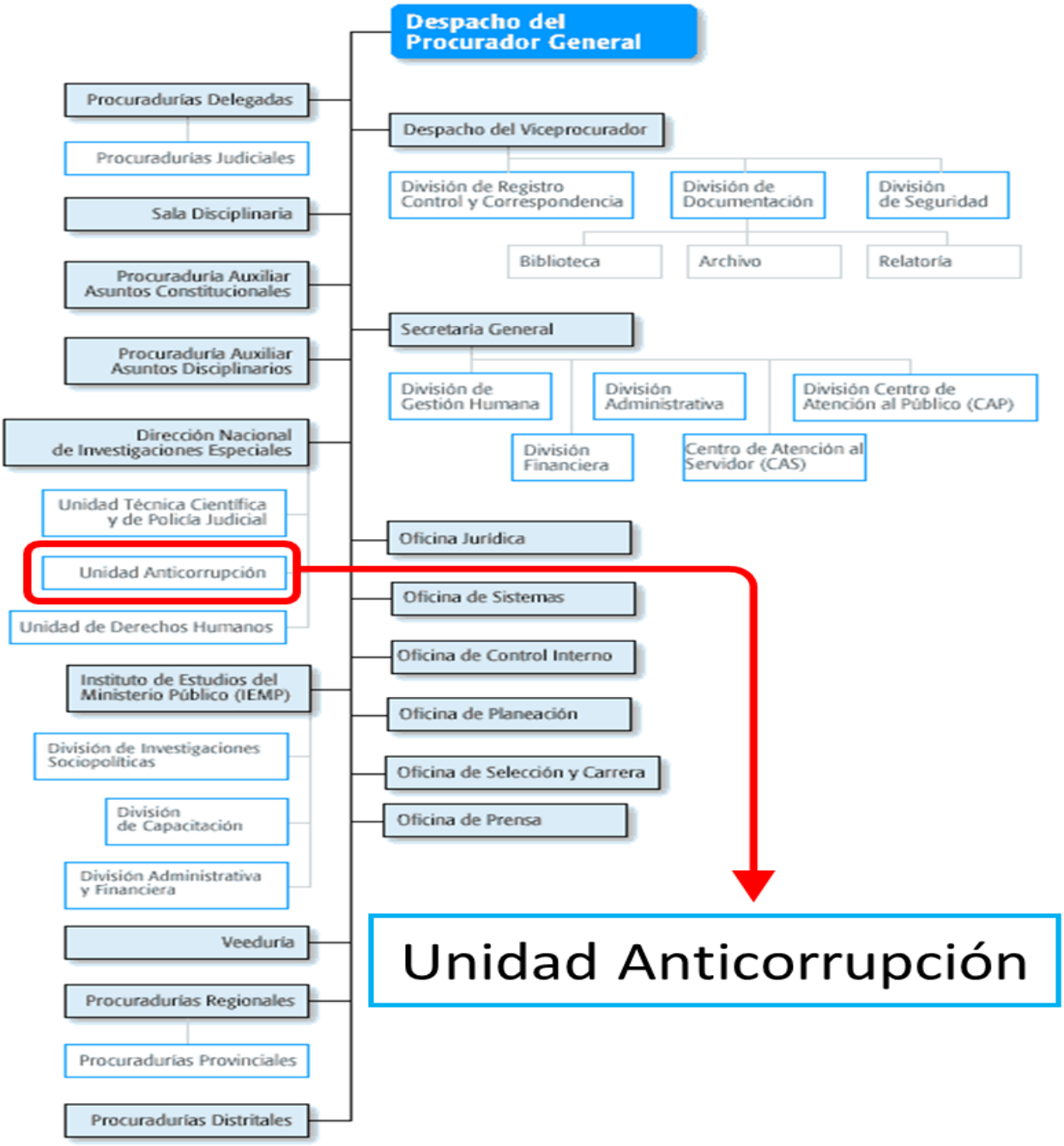
Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.gel.PlanEstrategicoComponentPageFactory

De igual forma, al analizar la estructura orgánica de la PGN, se observa la existencia de la *Unidad Anticorrupción*, adscrita a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, como una dependencia con dedicación exclusiva en la ofensiva contra la corrupción[56], tal como se aprecia a continuación.

[55] Tomado de: Ordoñez Maldonado, A. (2013). Plan Estratégico Institucional: Procurando orden y rectitud 2013-2016.

[56] Funciones asignadas mediante el artículo 10 del Decreto 262 de 2000. "*Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público…"*. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000).

Gráfica 11. **Organigrama de la PGN**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/Estructura.page

Lo datos anteriores, evidencian que la continuidad del Procurador General, ha permitido la prolongación de un objetivo estratégico institucional y dos líneas de acción específicas, para desarrollar la estrategia contra la corrupción, las cuales se han venido desarrollando en los dos periodos de su administración, desde el año 2009 hasta el año 2016.

3.2.2 Resultados en la ofensiva contra la corrupción

Para referenciar los resultados más destacados de la PGN, obtenidos dentro su estrategia contra la corrupción, se acudió a los Informes de Gestión rendidos por la Entidad, dentro los cuales se observan los siguientes logros:

Para la vigencia 2010, "con el objetivo de promover el acatamiento de las normas anticorrupción[57] y reducir los niveles de incumplimiento por parte de las entidades del orden nacional y territorial, la Procuraduría diseño una metodología de monitoreo denominada *Índice de Gobierno Abierto (IGA)*" (Ordoñez Maldonado, 2011, p. 43); además de los diferentes acompañamientos preventivos, efectuados en varios procesos de contratación de gran importancia para el país, así como las intervenciones realizadas en la jurisdicción penal, civil y del contencioso que le asisten.

Para la vigencia 2011, se dieron a conocer los resultados de la prueba piloto del IGA, desarrollada en cinco departamentos del país, de cuyo ejercicio se concluyó que "el 99% de las personas encuestadas (350), manifestaron que el IGA contribuye a mejorar el control en los entes territoriales y que además, permite corregir debilidades en el cumplimiento de normas anticorrupción" (Ordoñez Maldonado, 2012, p. 73ss).

Adicionalmente, para el año 2011 se materializó el propósito de crear un *Observatorio Anticorrupción*[58], "que permitiera capturar, analizar y generar sistemáticamente información relevante, con el fin de detectar y prevenir riesgos y actos de corrupción en la gestión pública" (Ordoñez Maldonado, 2012, p. 77); además, la PGN promovió la perdida de investidura, sanción y destitución de varios congresistas, ministros[59], gobernadores,

[57] Se entienden como normas estratégicas anticorrupción, aquellas disposiciones que buscan implementar medidas preventivas en el sector público, en el marco de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de Lucha Contra la Corrupción (Ordoñez Maldonado, 2012, p. 73).

[58] Tal como se ha manifestado, la gestación y puesta en funcionamiento de la herramienta tecnológica "*Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*", fue una iniciativa de la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, desde el año 2012 la administración y desarrollo del Observatorio (www.anticorrupcion.gov.co), es responsabilidad de la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República. (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2012).

[59] Hace referencia al caso del Ex Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias Leyva, por la celebración indebida de convenios especiales con el IICA, dentro del programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

directores de organismos de seguridad del Estado[60], funcionarios públicos y contratistas[61], por conductas asociadas a prácticas corruptas.

Durante la vigencia 2012, la PGN continúo con la recolección de información sobre las sanciones impuestas tanto por los jueces como por la Contraloría y la misma Procuraduría, relacionadas con hechos de corrupción, tarea desarrollada a través del mencionado *Observatorio Anticorrupción*, cuyo impacto "es medido principalmente desde tres (3) componentes: información, conversación y educación" (Ordoñez Maldonado, 2013, p. 71ss).

De igual forma, durante la vigencia (2012) "la Institución dirigió sus esfuerzos a incentivar una cultura que evite la vulneración de los derechos ciudadanos y el costo social que esto implica" (Ordoñez Maldonado, 2013, p. 76); así mismo, desarrolló un proyecto orientado a analizar las variables que intervienen en la consolidación de la cultura de la legalidad y la integridad, dado el reiterado incumplimiento normativo por parte de los servidores públicos (Ordoñez Maldonado, 2013); es así como, para la vigencia 2013 la PGN,

> […] con el propósito de generar buenas prácticas en la Contratación Estatal y evitar la materialización de hechos que pudieran afectar el buen desempeño contractual, en la gestión pública, elaboró un *manual de buenas prácticas,* donde se da una guía para la elaboración de los manuales de contratación de las entidades públicas; así como la gestión para la creación y permanente actualización del vínculo http://www.procuraduria.gov.co/portal/Funcion-publica-contratacion.page, para informar a la ciudadanía y al sector estatal sobre las normas que rigen la gestión contractual del Estado y brindar herramientas de orientación, que promuevan las buenas prácticas en la materia. (Ordoñez Maldonado, 2014, p. 43).

Entre tanto para la vigencia 2014, la PGN presentó los resultados acumulados del IGA[62] implementado en las Alcaldías y Gobernaciones de todo el país; los datos publicados, dan cuenta de un nivel de desempeño del 64,4% por parte de las gobernaciones y un 60,3% por parte de las alcaldías (Ordoñez Maldonado, 2015), frente a lo cual, la PGN advirtió lo siguiente:

---

[60] Aquí se hace referencia a las investigaciones y sanciones impuestas contra varios directores, subdirectores y altos funcionarios del suprimido DAS, como consecuencia del escándalo de las chuzadas.

[61] Aquí se hace relación a las intervenciones y seguimientos hechos por la PGN, a los casos conocidos como "*el carrusel de la contratación*".

[62] Este índice permite a cualquier entidad y a la ciudadanía en general, evaluar y conocer de manera clara y precisa, si se está cumpliendo o no con las funciones y fines constitucionales. (Ordoñez Maldonado, 2015, p. 37); las cifras publicadas para el año 2014, recogen datos de las vigencias 2010 a 2013.

> En el 2014, se realizó la primera medición con base en la información de la vigencia del año 2012, estableciéndose como resultado, que el Estado colombiano en su conjunto, solo presenta una probabilidad de cumplimiento del 23% en sus obligaciones normativas básicas, frente a un alarmante 77% de probabilidad de incumplimiento. (Ordoñez Maldonado, 2015, p. 44).

Dicha medición, se realizó con el apoyo de una nueva herramienta implementada por la Entidad, denominada INTEGRA, la cual,

> […] propone el cálculo de una probabilidad de cumplimiento normativo, a partir de un modelo de monitoreo, evaluación y control, partiendo de la caracterización de las normas estratégicas que deben cumplir las entidades públicas, desde la clasificación de los procesos esenciales, que reflejan el cumplimiento de los derechos a favor de las personas y expresan, en buena medida, los actos, hechos y operaciones de la gestión de la entidad, para finalmente ser combinados a través de criterios de ponderación, de conformidad con un modelo de análisis matemático-estadístico. (Ordoñez Maldonado, 2015, p. 43).

Del Informe de Gestión correspondiente a la vigencia 2014, se destacan varias conclusiones, producto de las mediciones realizadas por la Procuraduría, a través de las herramientas IGA e INTEGRA, cuyos resultados de alguna manera, deben generar cierta preocupación para el Estado, teniendo en cuenta las siguientes evidencias:

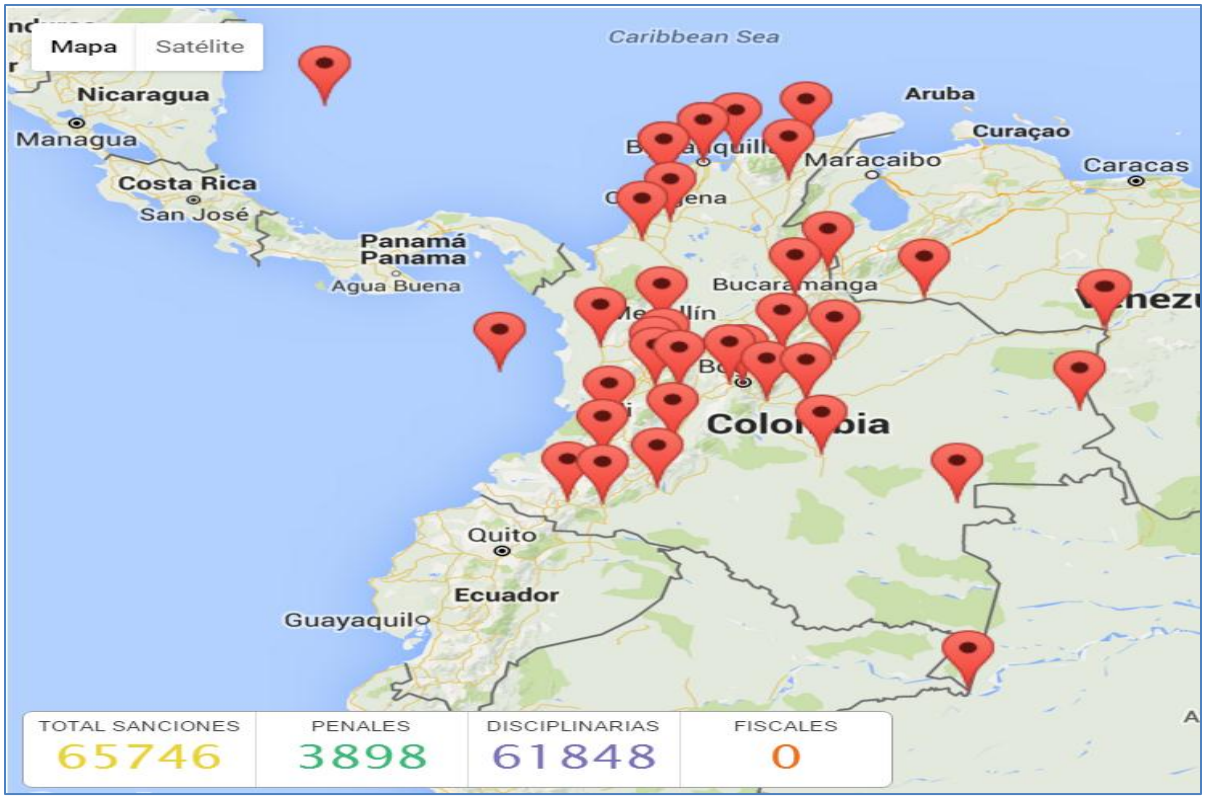
1. Existen al interior del Estado, sistemas de información desarticulados y con estructuras de datos muy desiguales, que hacen que el análisis de la información de manera integral se dificulte, sobre todo en la etapa de su organización.
2. Baja cobertura y homogeneidad de cada sistema de información.
3. Calidad deficiente de los datos.
4. Más del 50% de las entidades se encuentran por fuera del foco de observación del Estado, ya que no poseen información sobre sus cuentas, su ejecución presupuestal, políticas de talento humano y sistema de control interno, entre otros.
5. Falta de comunicación y articulación entre las entidades del Estado, frente al desarrollo de sus procesos. (Ordoñez Maldonado, 2015, p. 45).

En cuanto a las cifras de las sanciones disciplinarias, proferidas por la misma Procuraduría y reportadas en el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, es necesario precisar lo siguiente:

> Sanción disciplinaria[63]: es la pena que se impone cuando un servidor público o particular, con alguna relación contractual con el Estado, incurre en cualquiera de las conductas que conllevan al incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, tal como lo estipula la ley. (Secretaría de Transparencia, 2012).

Adicionalmente, se aclara que uno de los objetivos del mencionado Observatorio, es la consolidación de información proferida por los órganos de control e investigación estatal (Procuraduría y Contraloría) y la Fiscalía General de la Nación, el cual a Diciembre de 2015 reflejaba 65.746 sanciones proferidas, de las cuales, 3.898 son de carácter penal, 61.848 disciplinarias y ninguna de tipo fiscal, tal como se observa en la siguiente imagen.

Gráfica 12. **Mapa de sanciones**

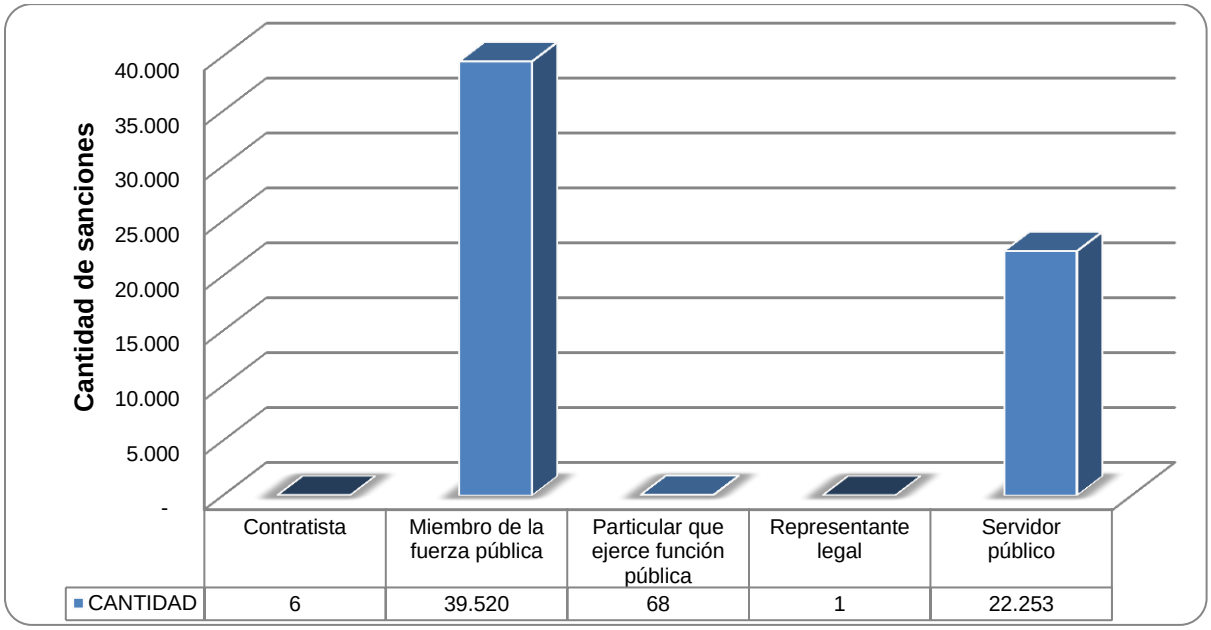


Fuente: Imagen tomada el 31/12/2015 de la página:
http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Mapa_Sanciones.aspx

[63] Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, la fuente de los datos reportados sobre sanciones disciplinarias en el país, es el Sistema de Información y Registro de Inhabilidades (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación. (Tomado de: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Mapa_Sanciones.aspx).

Frente a los 61.848 registros de sanciones disciplinarias proferidas por la PGN, estas van desde el año 2008 hasta el 2015 y están discriminadas, de acuerdo al tipo de persona sancionada, así:

Gráfica 13. **Sanciones disciplinarias proferidas durante el periodo 2008-2015**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Detalle_Sanciones.aspx

Lo anterior, refleja un elevado número de sanciones contra miembros de la fuerza pública y servidores públicos, que en total suman el 99,88% de todas las sanciones impuestas por la Procuraduría durante el periodo 2008-2015; la causa de esta considerable cifra, podría estar relacionada con el fenómeno de *los falsos positivos* y los diferentes casos de corrupción, sucedidos durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y que fueron resueltos después de su mandato.

Por otra parte, al analizar nuestro periodo de interés (2010-2014), se obtienen los siguientes datos:

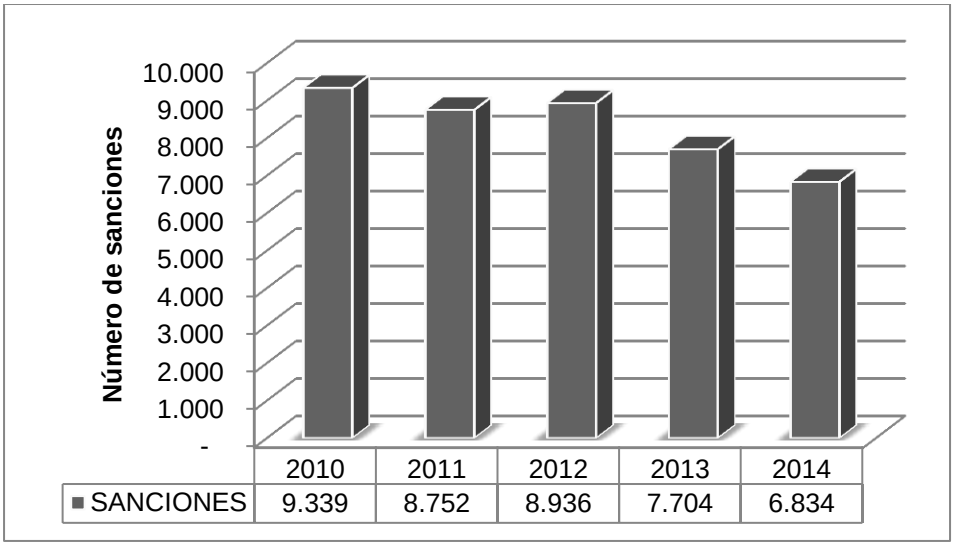
Tabla 9. **Cantidad de sanciones disciplinarias por tipo y año**

CALIDAD DEL SANCIONADO	AÑO DE LA SANCIÓN					TOTAL
	2010	2011	2012	2013	2014	
Contratista	-	-	-	-	-	-
Miembro de la fuerza pública	6.435	5.565	5.864	4.974	4.361	**27.199**
Particular que ejerce función pública	6	5	5	19	7	**42**
Representante legal	-	1	-	-	-	**1**
Servidor público	2.898	3.181	3.067	2.711	2.466	**14.323**
CANTIDAD DE SANCIONES	**9.339**	**8.752**	**8.936**	**7.704**	**6.834**	**41.565**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de:
http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Detalle_Sanciones.aspx

En cuanto a la tendencia en la imposición de sanciones disciplinarias, la siguiente gráfica, deja entrever un descenso en el número de sanciones al finalizar el periodo 2010-2014, producto posiblemente, de la interiorización de una cultura de la legalidad en las instituciones públicas, a donde han llegado las campañas de prevención que desarrolla la Procuraduría y también, como consecuencia del mensaje represivo, enviado a través del elevado número de sanciones proferidas.

Gráfica 14. **Tendencia de sanciones disciplinarias durante el periodo 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de:
http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Detalle_Sanciones.aspx

De otra parte, para lograr determinar los resultados de la gestión adelantada por la PGN, durante los años 2011 a 2014, se remite a los informes de auditoría emitidos por la CGR (Entidad encargada de ejercer la vigilancia y control a la misma), de los cuales se concluye lo siguiente:

- La CGR realizo auditoria a las vigencias: 2011, 2012 y 2013.
- Para la vigencia 2014, no se realizó auditoría –según respuesta de la CGR-, por tanto, los resultados que se consignan en la siguiente tabla, corresponden a un promedio de los históricos obtenidos en cada componente, la inclusión de dichos datos se considera necesaria, para efectos de poder realizar posteriormente, un comparativo con las calificaciones obtenidas por la Fiscalía.
- La calificación de la Gestión y Resultados de la Procuraduría durante el periodo comprendido entre los años 2011 y 2014, arroja un promedio acumulado de **83,71 puntos**, que la ubican en el rango de **Favorable**, según los criterios de la CGR.

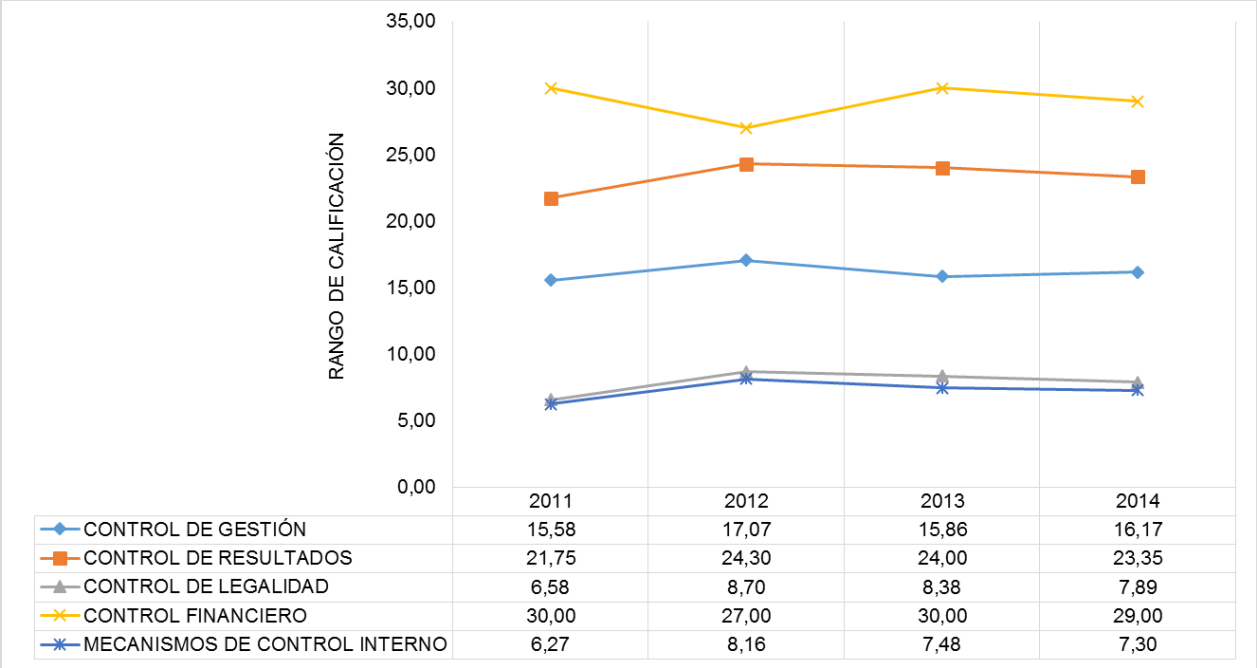
Tabla 10. **Resultados de la evaluación de la Gestión y Resultados de la Procuraduría**

COMPONENTES EVALUADOS	PONDERACIÓN DE LOS COMPONENTES	VIGENCIA AUDITADA				PROMEDIO DE LA CALIFICACIÓN POR COMPONENTE
		2011	2012	2013	2014	
CONTROL DE GESTIÓN	20	15,58	17,07	15,86	16,17	16,17
CONTROL DE RESULTADOS	30	21,75	24,30	24,00	23,35	23,35
CONTROL DE LEGALIDAD	10	6,58	8,70	8,38	7,89	7,89
CONTROL FINANCIERO	30	30,00	27,00	30,00	29,00	29,00
MECANISMOS DE CONTROL INTERNO	10	6,27	8,16	7,48	7,30	7,30
TOTALES ACUMULADOS POR VIGENCIA	**100**	**80,18**	**85,23**	**85,72**	**83,71**	**83,71**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la CGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012 y 2013.

En cuanto al detalle de los componentes evaluados, la siguiente gráfica permite concluir en términos generales, que la Procuraduría General ha realizado un adecuado manejo de los recursos públicos, asignados para el cumplimiento de su misión institucional, entre ellos la lucha contra la corrupción.

Gráfica 15. **Calificación histórica de los componentes**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la CGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012 y 2013.

Se destaca de lo anterior, la adecuada aplicación de la normatividad contable pública en el manejo financiero de los recursos, la gestión y los resultados obtenidos por la Entidad, cuyas cifras se acercan al tope máximo de ponderación de cada componente.

3.2.3 Limitaciones, deficiencias y desafíos

Para conocer las limitaciones y deficiencias de la Procuraduría, también se recurre a los informes de auditoría emitidos por la CGR, en los cuales se observa que durante los periodos 2011 a 2014, la PGN refleja un acumulado de 105 hallazgos[64], en su gran mayoría, correspondientes a deficiencias de tipo administrativo, tal como se observa a continuación:

Tabla 11. **Relación de hallazgos - Procuraduría**

CONNOTACIÓN DE LOS HALLAZGOS	VIGENCIA AUDITADA				TOTAL HALLAZGOS
	2011	2012	2013	2014	
Administrativos	30	44	31	0	**105**
Fiscales	0	0	0	0	**0**
Disciplinarios	0	0	0	0	**0**
Penales	0	0	0	0	**0**
Otros[65]	0	2	0	0	**2**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la CGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012 y 2013.

Pese a la calificación favorable de la gestión y resultados de la Entidad; según la misma CGR, la Procuraduría aun presenta carencias de carácter administrativo, relacionadas con deficiencias de planeación, ejecución y control de los recursos; situación que no le permiten obtener índices de desempeño cercanos al 100%.

Adicionalmente, en cuanto al seguimiento al Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) por parte de la Contraloría, para la vigencia 2013 la PGN presentó un cumplimiento del 83% y un avance del 84% del PMI; llamando la atención el "cumplimiento parcial, incumplimiento o inefectividad de las acciones planteadas para subsanar once (11) hallazgos, las cuales deben redireccionarse" (Jiménez García, 2014, p. 60ss).

Hallazgos que evidenciaron deficiencias en los registros y reportes de información sobre sanciones penales y disciplinarias, en los diferentes aplicativos de acceso público y restringido, la prescripción de procesos disciplinarios y deficiencias en el manejo

[64] Para efectos de una mejor interpretación de los hallazgos proferidos por la Contraloría, es importante aclarar lo siguiente: "Todos los hallazgos determinados por la CGR, son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado…". (Maya Villazón, 2015, p. 48ss).

[65] Estos hallazgos corresponden a dos funciones de Advertencia, emitidas por la CGR; consignados en el Informe de Auditoria vigencia 2012. (Romero Cruz, 2013).

presupuestal de los recursos, así como deficiencias en la formulación, seguimiento y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos de la entidad.

3.3 Fiscalía General de la Nación - FGN

La Fiscalía General de la Nación (FGN), es el principal ente de investigación y acusación penal del Estado colombiano, su creación se dio con la Constitución Política de 1991 y comenzó a ejercer sus funciones desde el mes de julio de 1992, ésta hace parte de la rama judicial y su misión consiste en lo siguiente:

> Ejercer la acción penal y participar en el diseño de la política criminal del Estado; garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal; generar confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. (Fiscalía General de la Nación - FGN, 2013).

El marco normativo bajo el cual la FGN desempeña y cumple sus funciones, se consagra en el Capítulo 6 del Título VIII, de la Constitución Política de 1991 (artículos 249 a 253); dentro su estructura se encuentra el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), uno de los principales órganos que ejercen funciones de Policía Judicial, de manera permanente.

Para la vigencia 2014, la FGN contaba con una planta de personal compuesta por 28.836 cargos, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 12. **Planta de cargos Fiscalía General de la Nación**

Nivel de cargos	Total Ley 938 de 2004	Planta aprobada Decreto 018 de 2014	Incremento
Directivo	11	226	215
Asesor	25	81	56
Ejecutivo	146	0	-146
Profesional	5.918	9.009	3.091
Técnico	12.155	17.163	5.008
Asistencial	7.333	2.357	-4.976*
Total	25.588	28.836	3.248

Fuente: Informe de Gestión 2013-2014 de la FGN

Se destaca además, que el periodo que interesa analizar (2010-2014) presenta varias características especiales, relacionadas con los constantes cambios de Fiscal General, ante la anulación de la elección de la entonces titular del cargo Dra. Viviane Morales.

En ese sentido, se precisa que desde el mes de agosto de 2009 hasta enero de 2011, fungió como Fiscal General (encargado) el Dr. Guillermo Mendoza Diago, quien hizo entrega del cargo a la Dra. Viviane Morales, la cual estuvo en el cargo hasta el mes de febrero de 2012 y fue retirada del mismo, ante la anulación de su elección por parte del Consejo de Estado.

Posteriormente ante la vacancia del cargo, este fue asumido por la Dra. Martha Lucia Zamora durante el mes de marzo de 2012, al cabo del cual, fue reemplazada por el Fiscal General de la Nación Dr. Luis Eduardo Montealegre Lynett; es decir, que en menos de un año y medio, el país tuvo cuatro Fiscales Generales.

El interés por referenciar los mencionados cambios, radica en que estos también impactaron significativamente en la proyección y el direccionamiento estratégico de la Entidad, durante el periodo a analizar, afectando además la generación de resultados en la lucha contra la corrupción.

3.3.1 Rol dentro de la ofensiva contra la corrupción

Para identificar su rol dentro de la estrategia contra la corrupción, es necesario conocer su estructura organizativa y funcional, frente a la cual se puede advertir que desde el año 2013, la FGN viene siendo objeto de un proceso de reestructuración y modernización, según lo dispuesto en la Ley 1615 de 2013[66] y la Ley 1654 de 2013[67].

Dentro de su Direccionamiento o Plan Estratégico Institucional (PEI), planteado para los años 2009 a 2012, no se evidencian objetivos, líneas estratégicas o similares, que apunten de forma directa a la lucha contra la corrupción; sin embargo, dentro de la estructura orgánica de la época, se evidencia la existencia de una dependencia denominada *Unidad Nacional Especializada en delitos contra la Administración Publica*[68], Unidad que según el Informe de Gestión 2009-2010,

> […] asume el conocimiento de casos, considerados como de posible corrupción, asignados especialmente por el Fiscal General de la Nación en

[66] Ley 1615 de 2013. "*Por la cual se crea el fondo especial para la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los sistemas de administración de bienes, y se dictan disposiciones generales sobre su funcionamiento*".
[67] Ley 1654 de 2013. "*Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro témpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas*".
[68] En los informes de Gestión presentados por la Fiscalía, para destacar los resultados de la lucha contra la corrupción, a ésta Unidad Especializada se le denomina "Unidad Anticorrupción"; ésta denominación que se le atribuye en función de los casos que adelanta, mas no por su conformación o designación de manera oficial.

> atención a la gravedad y complejidad de los mismos, la naturaleza de los hechos que se investigan, la calidad de los implicados, la connotación nacional e incluso internacional de los temas involucrados, la cuantía de los recursos públicos comprometidos y la necesidad de hacer eficiente y eficaz la administración de justicia… Los asuntos objeto de asignación especial a la Unidad Nacional, se refieren principalmente a eventuales delitos contra la administración pública y contra la administración de justicia, la fe pública, el patrimonio económico y los mecanismos de participación democrática, atribuibles tanto a servidores públicos como a particulares. (Mendoza Diago, 2010, p. 117). (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, llama la atención que dentro del Plan Estratégico 2013-2016, planteado por el Fiscal General Dr. Montealegre, tampoco se evidencia la formulación de acciones estratégicas en contra de la corrupción; estas vienen a aparecer en una modificación[69] realizada al mencionado Plan, en el mes de julio de 2015 y solo de manera enunciativa dentro de la presentación del mismo, en los siguientes términos:

> El objetivo fundamental del proceso de modernización, es aprovechar las oportunidades de mejoramiento disponibles, para así ofrecer un servicio que responda a la realidad del país. En este sentido, se busca establecer una institución racional, reflexiva, profesional, alerta ante posibles actos de corrupción y respetuosa de los derechos humanos. (Montealegre Lynett, 2015, p. 4). (Subrayado fuera de texto).

La anterior modificación, obedeció al proceso de reestructuración de la Entidad, promovido a partir de la Ley 1654 de 2013, dentro del cual, también se modificó la estructura de la Fiscalía, quedando de la siguiente manera:

[69] Mediante Resolución No. 0-1294 del 22 de julio de 2015, fue modificada la Resolución 0-0269 de 2013 a través de la cual, se profirió el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación para el periodo 2013-2016.

Gráfica 16. **Estructura de la Fiscalía General de la Nación 2014**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/ORG4.pdf

Los datos anteriores, evidencian que la estrategia contra la corrupción al interior de la Fiscalía General, se concibe como un asunto "accesorio" dentro de su quehacer misional; es decir, el fenómeno se ataca de manera transversal desde la investigación y sanción de los delitos contra la administración pública, más no como un delito en sí y menos como una problemática social, tratamiento que de alguna manera le resta importancia estratégica al problema.

Solo a partir del mes de enero de 2014, dentro su estructura organizativa se observa la creación de una dependencia, con dedicación exclusiva para enfrentar el fenómeno (de acuerdo a la gráfica anterior), acotando que aún persiste la ausencia de objetivos y estrategias institucionales, que permitan el direccionamiento de recursos y el desarrollo de acciones directas contra la corrupción.

3.3.2 Resultados en la ofensiva contra la corrupción

Los datos sobre los resultados más destacados en la lucha contra la corrupción, por parte de la Fiscalía, se obtienen de los Informes de Gestión rendidos por cada uno de los Fiscales Generales, que estuvieron al frente de la entidad, en los diferentes periodos referenciados anteriormente; por tanto, del Informe de Gestión 2009-2010 se extrajo lo siguiente:

> […] son diversas las acciones penales, que permitieron condenas ejemplares y ayudaron a identificar formas de corrupción administrativa, caracterizadas por la creación de oscuras estructuras corporativas para ocultar a los beneficiarios de esos actos y borrar la pista de los caudales obtenidos ilícitamente. Los fiscales descubrieron la utilización de figuras jurídicas y financieras, como la fiducia, para dar apariencia de legalidad a negocios que suponen en realidad la apropiación indebida de recursos públicos, en provecho de particulares. También se ha advertido, un comportamiento recurrente en la desviada utilización de órdenes ilegales, para generar detrimento al erario –mediante tutelas, embargos y mandamientos de pago–, por parte de abogados y ex funcionarios del sistema judicial. (Mendoza Diago, 2010, p. 6). (Subrayado fuera de texto).

Durante el periodo aludido, la FGN destaca el conocimiento de 36 casos por delitos contra la administración pública, así como la medida de aseguramiento, contra la ex representante a la Cámara Yidis Medina Padilla y:

> […] la toma de importantes decisiones en casos sensibles de corrupción, en los cuales aparecen involucrados, entre otros, varios alcaldes y funcionarios de administraciones departamentales y municipales, funcionarios de entidades prestadoras de servicios de salud, contratistas del Estado, abogados y ex trabajadores de Foncolpuertos y de Cajanal. (Mendoza Diago, 2010, p. 121ss).

Para la vigencia 2011, la Fiscalía reportó el conocimiento a nivel nacional de 1.500 casos por corrupción administrativa y el logro de 32 condenas; así mismo, la Entidad destaca lo siguiente:

> Los hechos dejan en evidencia la participación de funcionarios públicos en el despojo de tierras en varias zonas del país; la apropiación de los recursos de los más vulnerables, destinados para el mejoramiento del servicio de salud y educación; los innumerables casos por apropiación de los recursos a través de obras civiles para la construcción o el mejoramiento de escuelas, centros de salud, vías y acueductos, entre otros; el desvío o apropiación de los recursos procedentes de regalías; el fraude multimillonario en pensiones en

> Foncolpuertos, Cajanal o el Instituto de Seguros Sociales (ISS); el irregular reconocimiento de perjuicios a víctimas de la violencia; las falsas desmovilizaciones en donde se comprometieron recursos de la Nación; el irregular manejo de dineros públicos a través de entidades financieras, como el Banco Agrario; la inversión y difícil recuperación de recursos del erario en entidades no vigiladas, entre otros temas. (Morales Hoyos, 2012, p. 66).

Se destacan además, varios casos relevantes como el programa del Ministerio de Agricultura *Agro Ingreso Seguro (AIS)*; el fraude del ex congresista Teodolindo Avendaño; una red de funcionarios públicos vinculados con el despojo de tierras en la región de los Montes de María; el fraude en el ISS en la Costa Atlántica; las exorbitantes mesadas pensionadas vinculadas al caso de Foncolpuertos; el tráfico de influencias en Fondelibertad y la falsa desmovilización del grupo ilegal *Cacica La Gaitana*, entre otros.

Mientras tanto, para la vigencia 2012-2013 la Fiscalía reportó la creación de una subunidad, para los casos de corrupción en el sector de la salud y el "inicio de 674 investigaciones nuevas" (Montealegre Lynett, 2013, p. 83ss).

Dentro de los casos más representativos se destacan: la captura del asistente de un fiscal local en el Municipio de Tadó – Chocó; las irregularidades en el Hospital de Meissen en Bogotá y el carrusel de la salud en la Nueva EPS; así como las acusaciones logradas, dentro del caso de las cárceles del INPEC y Fondelibertad .

Además de lo anterior, la Fiscalía adoptó e implementó varias medidas judiciales y administrativas de descongestión, entre ellas, la construcción de "una visión estratégica de la persecución penal, entendiendo que la corrupción, al igual que los demás fenómenos criminales, responde a estructuras reconocibles, a regularidades, a patrones comunes, a formas sociales y a acciones colectivas estructuradas" (Montealegre Lynett, 2013, p. 85).

Para la vigencia 2013, la FGN a través de la Unidad Anticorrupción, resalta las actuaciones realizadas dentro de varios casos trascendentales, así: la adjudicación en la concesión de la explotación del Chance en el departamento de Sucre; las contrataciones realizadas en varios municipios para mitigar los efectos de la ola invernal; el servicio pre hospitalario de ambulancias en Bogotá; el fraude en la Federación Nacional de Cafeteros y los cobros fraudulentos realizados por la EPS Solsalud al Fosyga. (Montealegre Lynett, 2014, p. 95ss).

Para la vigencia 2014, se comenzó con el proceso de implementación de la restructuración de la Entidad, a través de la creación de áreas organizadas por líneas temáticas de gran impacto; entre ellas, se observa la creación de la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, dentro de la cual se encuentra la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción, tal como se observa en la **Grafica 16**. "Estructura de la Fiscalía General de la Nación 2014"; según el

mencionado informe, al finalizar la vigencia 2014 "dicha Dirección tenía una carga laboral de 8.461 casos en etapa de indagación, investigación y juicio dentro de la Ley 906 de 2004[70], por delitos contra la administración pública" (Montealegre Lynett, 2015, p. 44ss).

Atendiendo el proyecto de modernización, la Dirección de Fiscalías Nacionales definió los siguientes lineamientos, de cada uno de los ejes temáticos adscritos a dicha Dirección, así:

> III. Corrupción en la Administración de Justicia, con sede en Bogotá y tres grupos de Fiscales encargados de investigar a los Servidores de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público; a los Servidores de la Fiscalía General de la Nación y a los Servidores de Policía Judicial. (Montealegre Lynett, 2015, p. 34).

Dentro del mencionado eje temático, se destacan los siguientes casos y resultados: la judicialización y captura del Fiscal del Municipio de Cimitarra – Santander; el Fiscal Delegado del Municipio de Guaduas – Cundinamarca y el Fiscal Delegado del Municipio de Soledad – Atlántico.

De otra parte, en cuanto a las cifras de las sanciones penales, proferidas por la Fiscalía General y reportadas en el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, es necesario precisar que, las *Sanciones penales*[71] son el castigo que por ley, se le impone a una persona cuando ésta comete una conducta punible, es decir, una acción antijurídica, típica y culpable. (Secretaría de Transparencia, 2012).

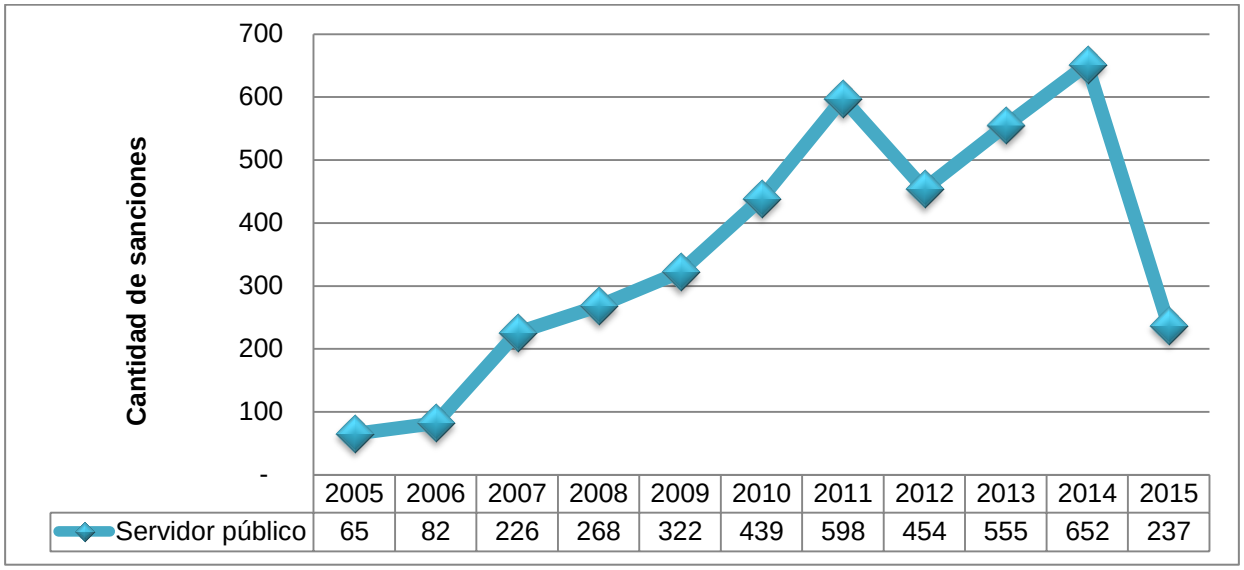
En cuanto a las sanciones proferidas en el campo penal, el mencionado Observatorio reporta 3.898 sanciones que datan desde el año 2005 hasta el 2015, todas proferidas contra servidores públicos, según la siguiente descripción y tendencia:

---

[70] Ley 906 de 2004. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal". Esta Ley comenzó a hacerse efectiva a partir del 1 de enero de 2005 y significó un quiebre en el procedimiento penal colombiano, al cambiar todos los protocolos y procedimientos en la investigación penal y la introducción de la oralidad en el trámite de los procesos, desde entonces se conoce como el Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA; de acuerdo con la misma Ley, los hechos sucedidos antes del 31 de diciembre de 2004 (inclusive), se deberán seguir investigando bajo los lineamientos del antiguo Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000), mientras que los hechos sucedidos a partir de enero de 2005, serán investigados bajo la Ley 906 de 2004. De allí que en los informes de gestión, se reporten cifras tanto por Ley 600 como por Ley 906.

[71] Según el Observatorio de transparencia y anticorrupción, la fuente de los datos reportados allí, es el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación. (Tomado de: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Mapa_Sanciones.aspx).

Gráfica 17. **Sanciones penales contra servidores públicos periodo 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Detalle_Sanciones.aspx

Como se mencionó anteriormente, las sanciones penales reportadas fueron proferidas en contra de *servidores públicos* y no contra particulares, debido a que en el Código Penal (Ley 599 de 2000), las conductas penales están atribuidas en su gran mayoría, a los servidores públicos, excepto en algunos delitos como: *Fraude de subvenciones*[72], *Cohecho por dar u ofrecer*[73]*; Acuerdos restrictivos de la competencia*[74]*; Trafico de influencias de particular*[75] *y el Soborno transnacional*[76]*;* en los cuales, la conducta punible se generaliza para cualquier persona.

Lo anterior evidencia, que es a partir del nuevo estatuto anticorrupción (Ley 1474 de julio de 2011), que se comienza a considerar en la jurisdicción penal, la participación de los particulares o personas ajenas al sector público, como presuntos actores o culpables de delitos contra la Administración Pública, asociados a hechos de corrupción.

Por su parte, las cifras anteriores reflejan dos picos importantes durante los años 2011 y 2014 en cuanto al número de sanciones, cuyos descensos en el primero de ellos, puede obedecer a los constantes cambios de Fiscal General de la Nación que sucedieron en la

[72] Artículo 403ª de la Ley 599 de 2000; delito agregado mediante el Artículo 26 de la Ley 1474 de 2011.
[73] Artículo 407 de la Ley 599 de 2000.
[74] Artículo 410ª de la Ley 599 de 2000; delito agregado mediante el Artículo 27 de la Ley 1474 de 2011.
[75] Artículo 411ª de la Ley 599 de 2000; delito agregado mediante el Artículo 28 de la Ley 1474 de 2011
[76] Artículo 433 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 30 de la Ley 1474 de 2011.

época, situación que afecto la continuidad de políticas y directrices institucionales, frente a la lucha contra la corrupción.

En el segundo caso, las causas del descenso en el número de sanciones, puede estar ligado al proceso de modernización de la Fiscalía y al cambio de estrategias para enfrentar el fenómeno, situaciones que de alguna manera redujeron los resultados en la lucha contra la corrupción, mas no la problemática.

Adicionalmente, vale acotar que el "choque de trenes" denominado por los medios de comunicación, sucedido durante los años 2013 y 2014, entre el Fiscal General de la Nación y la Contralora General de la República, sin duda afectaron los resultados de estas entidades en sus esfuerzos contra la corrupción, pues las capacidades de estas, perdieron el rumbo y no arrojaron los resultados esperados en este campo; diferencias surtidas a partir de las sanciones impuestas por la Contraloría contra la EPS Saludcoop y los presuntos intereses del Fiscal General, como ex apoderado de la citada EPS, además de las presuntas irregularidades en el alquiler de la sede la Contraloría y las acciones judiciales emprendidas por estos, para determinar quién tenía competencia sobre el otro.

La complejidad de esta disputa de poder, fue registrada ampliamente por los medios de comunicación de la época, al punto que mereció la atención e intervención del presidente de la República, quien frente al tema solicitó lo siguiente: "les reitero muy comedidamente a los órganos de control, no llevar diferencias personales al campo institucional" (W Radio, 2013).

Durante esta misma época, también se registró el choque de poderes entre el Procurador General y el mismo Fiscal General, el cual ha sido una constante en torno al proceso de paz, el marco jurídico para la paz y la intervención de la Procuraduría en los procesos penales (El País, 2013), tarea que a juicio del Fiscal, la labor de la Procuraduría no es necesaria, por cuanto viene siendo asumida por los jueces de control de garantías.

De otro lado, para conocer los resultados de la gestión adelantada por la Fiscalía, durante los años 2011 a 2014, se acude a los informes de auditoría emitidos por la CGR (Entidad encargada de ejercer la vigilancia y control a la misma), de los cuales se concluye lo siguiente:

- La CGR realizó auditoria a las vigencias: 2011, 2012, 2013 y 2014.
- La calificación de la Gestión y Resultados de la Fiscalía durante el periodo comprendido entre los años 2011 y 2014, arroja un promedio acumulado de **76,50 puntos**, que la ubican en el rango de **Desfavorable**, según los criterios de la CGR.

Tabla 13. **Resultados de la evaluación de la Gestión y Resultados de la Fiscalía**

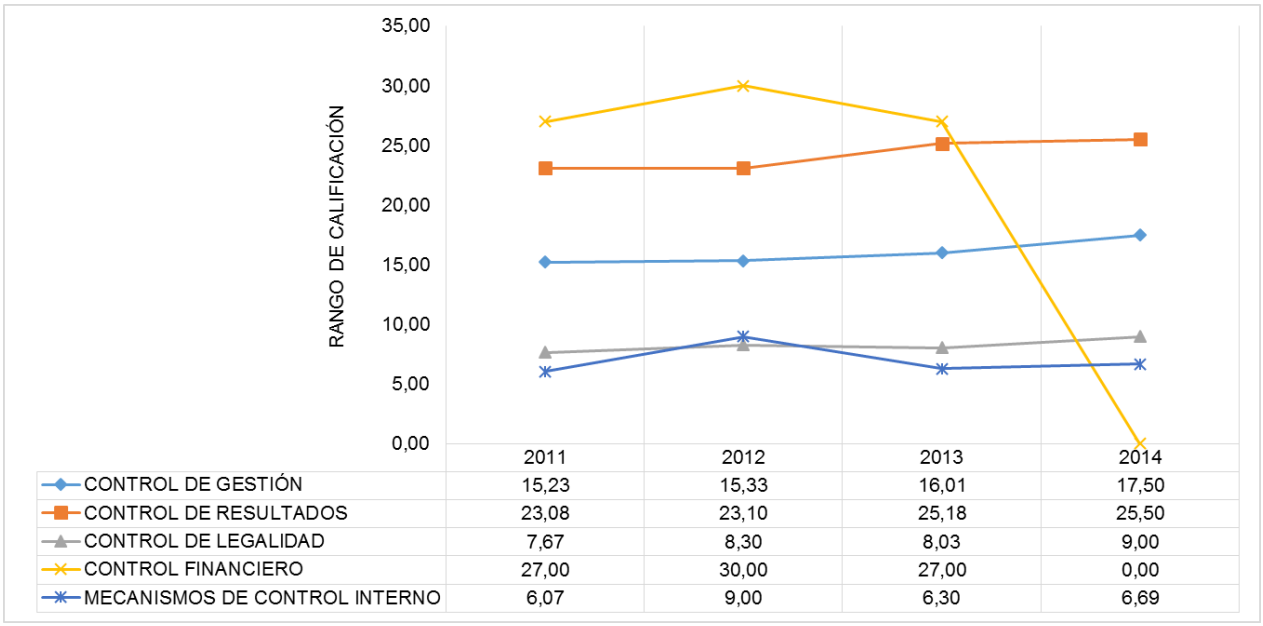
COMPONENTES	PONDERACIÓN	VIGENCIA AUDITADA	PROMEDIO DE LA

EVALUADOS	DE LOS COMPONENTES	2011	2012	2013	2014	CALIFICACIÓN POR COMPONENTE
CONTROL DE GESTIÓN	20	15,23	15,33	16,01	17,50	16,02
CONTROL DE RESULTADOS	30	23,08	23,10	25,18	25,50	24,22
CONTROL DE LEGALIDAD	10	7,67	8,30	8,03	9,00	8,25
CONTROL FINANCIERO	30	27,00	30,00	27,00	0,00	21,00
MECANISMOS DE CONTROL INTERNO	10	6,07	9,00	6,30	6,69	7,02
TOTALES ACUMULADOS POR VIGENCIA	**100**	**79,05**	**85,73**	**82,52**	**58,69**	**76,50**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la CGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012, 2013 y 2014.

En cuanto al detalle de los componentes evaluados, la siguiente gráfica permite concluir en términos generales, que la Fiscalía General no ha realizado un adecuado manejo de los recursos públicos, asignados para el cumplimiento de su misión institucional, entre ellos, la lucha contra la corrupción.

Gráfica 18. **Calificación histórica de los componentes - Fiscalía**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la CGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012, 2013 y 2014.

Se destaca de lo anterior, la inadecuada aplicación de la normatividad contable pública vigente, en el manejo financiero de los recursos durante la vigencia 2014, lo que arrojó una opinión negativa por parte de la Contraloría, toda vez que “estos no representaron razonablemente, en los aspectos más significativos, la situación financiera de la Entidad” (Maya Villazón, 2015, p. 8ss).

De igual forma, llama la atención los resultados de la evaluación de los mecanismos de control interno, obtenidos para las vigencias 2013 y 2014, los cuales han sido "Con deficiencias, toda vez que el diseño y la efectividad de los controles, no mitigan en su totalidad el riesgo para el cual fueron elaborados" (Jiménez García, 2014, p. 10).

3.3.3 Limitaciones, deficiencias y desafíos

Para conocer las limitaciones y deficiencias de la Fiscalía, también se recurre a los informes de auditoría emitidos por la CGR, en los cuales se observa que durante los periodos 2011 a 2014, la FGN refleja un acumulado de 277 hallazgos, de los cuales, 11 presentaron connotación fiscal y 48 presunta connotación disciplinaria, tal como se observa a continuación:

Tabla 14. **Relación de hallazgos – Fiscalía**

CONNOTACIÓN DE LOS HALLAZGOS	VIGENCIA AUDITADA				TOTAL HALLAZGOS
	2011	2012	2013	2014	
Administrativos	96	106	23	52	**277**
Fiscales	3	4	0	4	**11**
Disciplinarios	7	16	0	25	**48**
Penales	0	0	0	0	**0**
Otros	0	0	0	0	**0**

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes emitidos por la CGR, correspondientes a las Auditorias efectuadas a las vigencias: 2011, 2012, 2013 y 2014.

Adicionalmente, en revisiones efectuadas por la Contraloría a los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI) de la Fiscalía, se advierte que la Entidad presenta a diciembre de 2014, trece (13) PMI con 504 metas, de las cuales, llaman la atención "28 metas que se encuentran vencidas desde los años 2010 al 2014" (Maya Villazón, 2015, p. 76).

Las anteriores cifras, reflejan un elevado número de deficiencias de planeación, ejecución y control de los recursos, la no confiabilidad de la información que soportan los resultados de la Entidad y la falta de oportunidad en la entrega de las obras y bienes tecnológicos, así como debilidades en la aplicación de la normatividad presupuestal y contractual; situación que no le permiten a la FGN, obtener índices de desempeño favorables, superiores al 80%.

Aunado a lo anterior, se suman las deficiencias del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), las cuales fueron advertidas, en un informe sobre el balance de los diez años de funcionamiento del sistema, adelantado y presentado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), en octubre de 2015.

Dicho informe, advierte que la gestión de las noticias criminales no es eficiente, toda vez que el número de noticias ingresadas no se equipara con el número de noticias salidas, llama la atención que "la regla general ha sido la preponderancia de salidas por causales de archivo, con una participación del 70% en el total de las salidas, seguido de la extinción de la acción penal con un 11%" (USAID & CEJ, 2015, p. 38).

Lo anterior significa, que el 81% de los casos denunciados ante la Fiscalía, no llegan a feliz término o simplemente no son investigados y sus causas se asocian con lo siguiente:

> Inactividad; falta de interés de la Fiscalía y los Jueces; permisos por cursos o licencias; falta de preparación de los actores del proceso; deficiente actividad de la policía judicial; falencias e ineficiencia en la recolección de EMP que permitan una adecuada investigación; ausencia del cumplimiento de los términos legales; vencimiento de términos; no comparecencia de los testigos; si se trata de preclusión es por solicitud de la fiscalía por atipicidad o por ausencia de antijuridicidad material; escasos fiscales y policía judicial; desequilibrio en cuanto al número de procesos vs personal; falta de coordinación entre entidades, lo que reclama más apoyo estatal a los órganos de control; ausencia de celeridad; negligencia e ineficiencia de funcionarios y corrupción de los mismos; permanente aplazamiento de las diligencias; errores de procedimiento e imposibilidad de imputar, caducidad y prescripción. (USAID & CEJ, 2015, p. 273).

Al panorama anterior, según el diario El Tiempo (2016), se suman las miles de demandas que los colombianos han radicado contra la Fiscalía General, por decisiones que los privaron injustamente de la libertad, las cuales siguen siendo una vena abierta, por la que cada año se pierden millonarias sumas de dinero.

Según el mencionado diario, las posibles causas de estos desaciertos en la persecución del delito, tienen que ver con lo siguiente:

> […] en el afán de conseguir personas a las cuales se les puede endilgar responsabilidad, los protocolos son vulnerados. Porque lo que dejan ver acá, no es la eficiencia ni la efectividad como órgano estatal sino, al contrario, la deficiencia y los problemas que tienen. (El Tiempo, 2016).

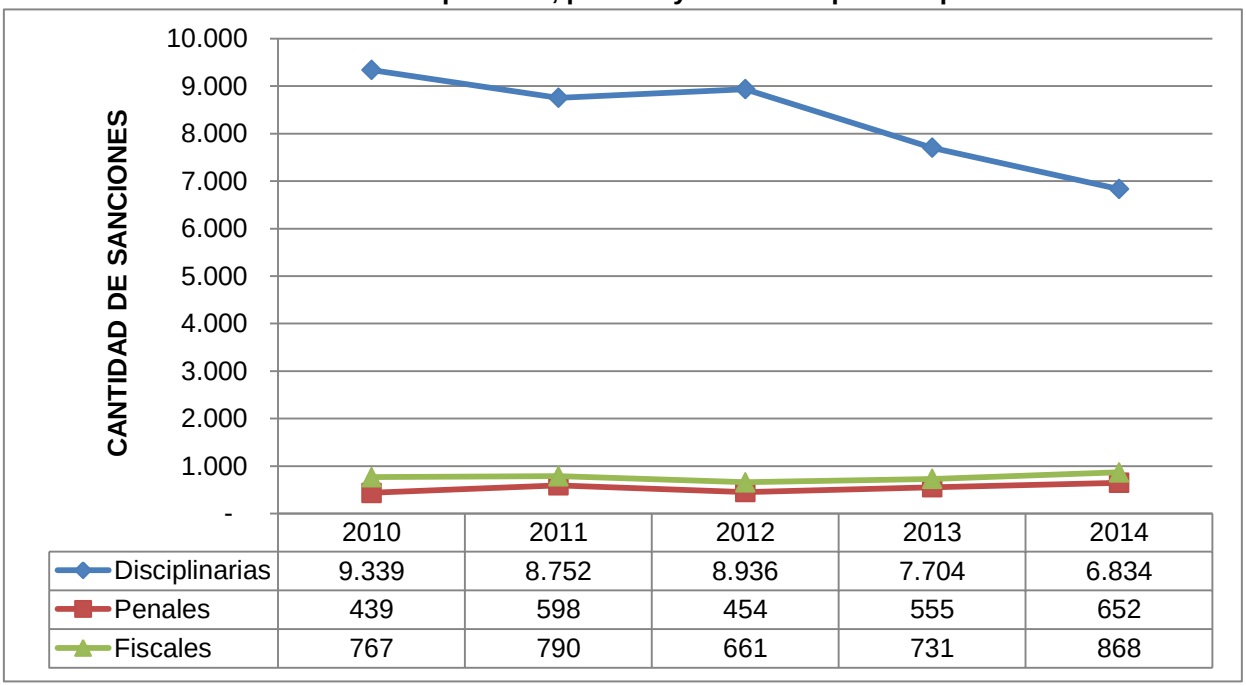
Adicionalmente, según la misma Fiscalía, la causa también se relaciona con la percepción que se tiene de la justicia, ya que "hay una presión muy grande, la gente siempre reclama que las respuestas sean punitivas y cárcel, y si no las hay, es porque no hay respuesta de la Fiscalía" (El Tiempo, 2016); de allí que sea un error, considerar el hecho de que a mayor número de capturas, mayor nivel de justicia.

Siguiendo con la temática de los resultados, de la lucha estatal contra la corrupción, a continuación se hace un recuento de los resultados obtenidos por los órganos de control e investigación estatal en este frente, durante el periodo 2010-2014, a partir de los cuales, se tratara de presentar un panorama nacional sobre el fenómeno; teniendo en cuenta además, que las mencionadas entidades son el pilar de la política pública contra la corrupción, desde el Estado.

3.4 Sumario de la lucha contra la corrupción desde los organismos de control e investigación estatal

Para efectos de poder realizar un análisis de los resultados estatales u oficiales, obtenidos por los órganos de control e investigación del Estado colombiano, en la acometida contra la corrupción, se recogieron las cifras de sanciones disciplinarias, penales y fiscales acumuladas, impuestas por cada Entidad en su respectiva jurisdicción, durante el periodo 2010 a 2014, de lo cual se obtuvo lo siguiente:

Gráfica 19. **Sanciones disciplinarias, penales y fiscales impuestas periodo 2010-2014**



	2010	2011	2012	2013	2014
Disciplinarias	9.339	8.752	8.936	7.704	6.834
Penales	439	598	454	555	652
Fiscales	767	790	661	731	868

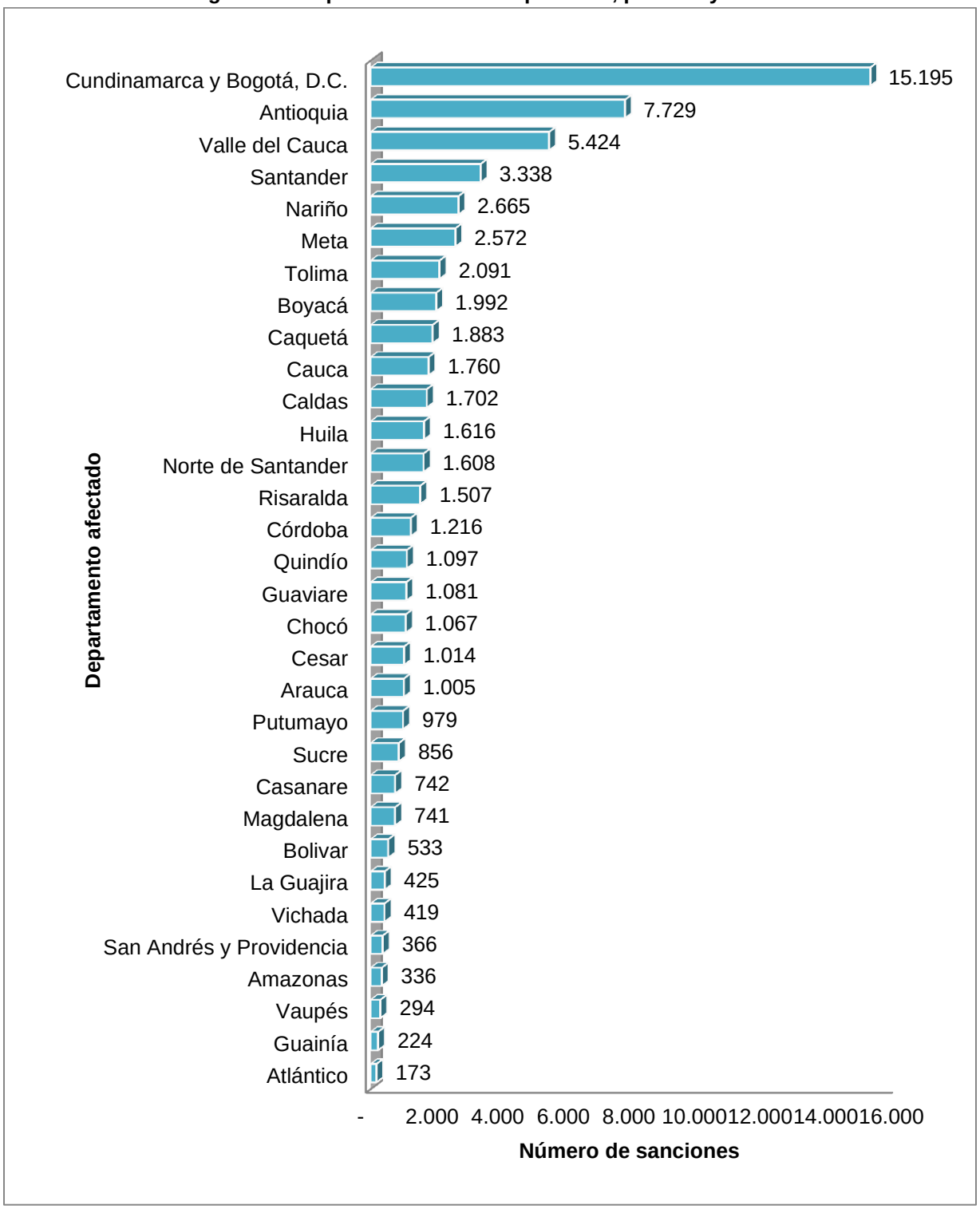
Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los sistemas de información de la PGN, FGN, CGR y el portal de transparencia y anticorrupción

Los datos anteriores, evidencian una baja productividad en la ofensiva contra la corrupción, por parte de la Fiscalía y la Contraloría General, frente al alto índice de resultados (sanciones) obtenidos por la Procuraduría, con una leve tendencia a la baja; en el caso de la FGN y la CGR, producto seguramente de las diferentes debilidades y

deficiencias de carácter legal, administrativo, financiero, de control y direccionamiento estratégico, tal como se dejó plasmado en los anteriores apartados alusivos a ellas.

Por otro lado, al organizar y analizar un ranking de las sanciones proferidas durante el periodo 2010-2014 y su impacto a nivel territorial, es decir, el ente territorial (departamento) en el cual se registraron las diferentes sanciones disciplinarias y penales, reportadas por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, así como las sanciones fiscales impuestas en las diferentes instancias y entidades encargadas del control fiscal a nivel nacional y territorial, se obtuvo lo siguiente:

Gráfica 20. **Ranking territorial por sanciones disciplinarias, penales y fiscales 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los sistemas de información de la PGN, FGN, CGR y el portal de transparencia y anticorrupción

Tal como se evidencia en la gráfica anterior, en los primeros cinco lugares se encuentran el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá, seguido por los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Nariño respectivamente, como las regiones o departamentos donde más se han impuesto sanciones por conductas y delitos asociados a la corrupción; clasificación que permite inferir, que los mayores riesgos de corrupción en Colombia, pueden estar estrechamente relacionados con la concentración del poder; es decir que, en aquellas regiones donde existe una elevada concentración del poder económico y político, y por tanto, una mayor población y un mayor volumen burocrático, mayor es el riesgo de presentarse hechos de corrupción.

Por otro lado, llama la atención las bajas cifras de sanciones reportadas durante el periodo 2010-2014, por los órganos de control e investigación en los departamentos como Chocó, Vichada, La Guajira, Guainía y Sucre, regiones en las cuales los medios de comunicación, constantemente registran la ocurrencia de hechos de corrupción; resultados que podrían ser el reflejo de una cooptación de los órganos de control e investigación a nivel territorial, lo que dificulta un adecuado ejercicio de vigilancia, control y sanción en dichas regiones, territorios donde además se ubica, la población con los índices de NBI más altos del país, según las cifras reportadas por el DANE.

Tabla 15. **NBI vs Acumulado de sanciones periodo 2010-2014**

NBI	DEPARTAMENTO	SANCIONES
79,19	Chocó[77]	1.067
66,95	Vichada	419
65,23	La Guajira	425
60,62	Guainía	224
59,09	Córdoba	1.216
54,86	Sucre[78]	856
54,77	Vaupés	294
47,68	Magdalena	741
46,62	Cauca	1.760
46,60	Bolívar	533
44,73	Cesar	1.014
44,41	Amazonas	336
43,79	Norte de Santander	1.608
41,72	Caquetá	1.883
40,84	San Andrés y Providencia	366
39,89	Guaviare	1.081
36,01	Putumayo	979
35,91	Arauca	1.005

[77] En el caso del departamento de Chocó, se observó que durante los años 2010, 2011 y 2012 no se reportó ninguna sanción de tipo fiscal.

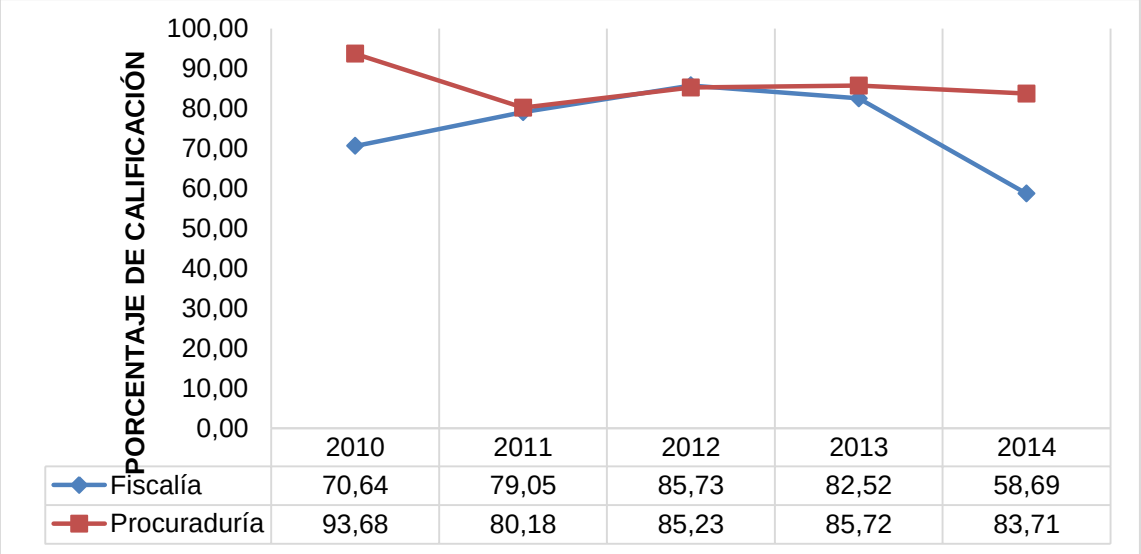
[78] En el caso del departamento de Sucre, se observó el reporte de una (1) sola sanción de tipo fiscal durante el periodo 2010-2014, la cual fue proferida en el año 2010.

NBI	DEPARTAMENTO	SANCIONES
35,55	Casanare	742
32,62	Huila	1.616
30,77	Boyacá	1.992
30,50	Cundinamarca y Bogotá, D.C.	15.195
30,43	Nariño	2.665
29,85	Tolima	2.091
25,03	Meta	2.572
24,74	Atlántico	173
22,96	Antioquia	7.729
21,93	Santander	3.338
17,76	Caldas	1.702
17,47	Risaralda	1.507
16,20	Quindío	1.097
15,68	Valle del Cauca	5.424

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR (Sistemas SIREF, SIBOR, SIIGEP); el DNP y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

A su vez, de manera preliminar se puede concluir que los resultados de la evaluación realizada por la Contraloría, a través de sus procesos de vigilancia y control, tanto a la Procuraduría como a la Fiscalía General, son inversamente proporcionales con los resultados de la gestión de estas entidades, en su trabajo contra la corrupción; es decir, en el caso de la Procuraduría una calificación favorable de su gestión, se refleja en el elevado número de sanciones disciplinarias impuestas; mientras que la calificación desfavorable de la gestión, para el caso de la Fiscalía, se refleja en el bajo número de sanciones penales reportadas por esta.

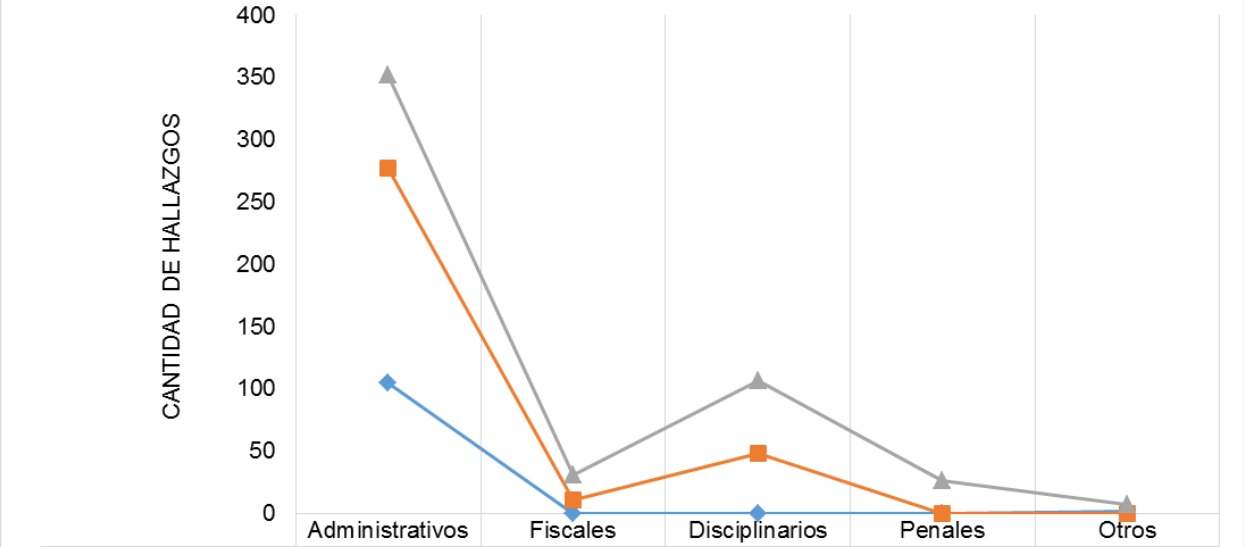
Gráfica 21. **Resultados de la gestión de la PGN y la FGN**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes de Auditoría y de Gestión de la PGN y la FGN, correspondientes a las vigencias: 2011, 2012, 2013 y 2014

Así mismo, los resultados acumulados de las auditorías practicadas durante el periodo 2011-2014, tanto por la Auditoría General a la Contraloría, como por la Contraloría General a la PGN y la FGN respectivamente, en cuanto al número y la connotación de los hallazgos, permiten reafirmar lo dicho anteriormente.

Gráfica 22. **Hallazgos de las auditorías practicadas a la CGR, PGN y la FGN (2011-2014)**



	Administrativos	Fiscales	Disciplinarios	Penales	Otros
PROCURADURÍA	105	0	0	0	2
FISCALÍA	277	11	48	0	0
CONTRALORÍA	352	31	107	26	7

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los informes de Auditoría emitidos por la AGR y la CGR, correspondientes a las vigencias 2011, 2012, 2013 y 2014, auditadas por cada órgano de control según su nivel de competencia

Adicionalmente, para efectos informativos e ilustrativos y con el ánimo de complementar el análisis anterior, a continuación, se presenta un cuadro comparativo entre las entidades aludidas, teniendo en cuenta dos variables: los recursos humanos y financieros recibidos durante el periodo 2010-2014 y los resultados obtenidos en la ofensiva contra la corrupción (sanciones reportadas), durante el mismo periodo.

Tabla 16. **Comparativo entre las entidades (PGN – FGN y CGR) 2010-2014**

ENTIDAD	RECURSOS				RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (sanciones)[79]
	HUMANOS[80]	FINANCIEROS (cifras en millones)			
	2014	2010	2014	INCREMENTO	
Procuraduría	4.137	341.825,8	499.862,2	31,6%	61.848
Fiscalía	28.836	1.437.526,6	2.514.023,7	42,8%	3.898
Contraloría	4.585	331.942,3	465.988,5	28,8%	1.584

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de los decretos de liquidación del Presupuesto General de la Nación 2010-2014; informes de gestión institucional 2010-2014 y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Los datos anteriores, permiten reforzar aún más la lectura que se viene realizando, sobre la ineficiencia e ineficacia de los entes de control e investigación, en la tarea de combatir la corrupción, pues los resultados reflejados no se compadecen con el constante y, a veces desbordado, incremento de los recursos (como en el caso de la Fiscalía) y sus abultadas plantas de personal, que cada vez siguen creciendo considerablemente.

Por otra parte, conviene mencionar que la no penalización de la conducta de las personas particulares, por hechos de corrupción sucedidos antes de la entrada en vigencia del Estatuto Anticorrupción en el año 2011, probablemente sea una de las causas por las cuales, éste tipo de personas no resulten vinculadas y mucho menos sancionadas, y además, no se pueda llegar al fondo de cada hecho y menos a las cabezas que orquestaron cada caso; pues tal como se advirtió anteriormente, la penalización de las conductas por delitos contra la Administración Pública en Colombia, hasta ese entonces, recaían casi de manera exclusiva sobre los servidores públicos.

A lo anterior, se suman los términos de caducidad y prescripción de las acciones fiscales, disciplinarias y penales, que en promedio contemplan un periodo de cinco (5) años; es decir, que si dentro de dicho periodo de tiempo no se logra adelantar alguna acción investigativa, los hechos ya no se pueden investigar.

El tratamiento de los hechos antes del mencionado Estatuto y, aun hoy, de alguna manera privilegian y protegen a los particulares, cuando se presentan casos de corrupción que vinculan a la Administración Pública. Lo anterior significa que el hecho de pertenecer al sector público le crea una doble responsabilidad al funcionario, independiente de la clase de delito y del nivel de participación en este, es decir, que siempre habrá un mayor nivel de represión y sanción para el servidor público.

[79] Estas cifras, corresponden a los datos reportados por la Procuraduría y la Fiscalía General, en el Observatorio de transparencia y anticorrupción, y los datos reportados en los aplicativos SIIGEP y SIREF de la Contraloría. (Secretaría de Transparencia, 2012).

[80] Estas cifras, corresponden a las plantas de personal reportadas por las diferentes entidades, para la vigencia 2014.

Teniendo en cuenta lo anterior, si se compara la manera como se individualiza y se sanciona la conducta, por hechos de corrupción en Colombia, frente a otros modelos como el utilizado por Estados Unidos, a partir de *Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras* (FCPA[81] por sus siglas en inglés), existe una enorme diferencia en la manera de percibir, abordar e investigar el fenómeno y, sobre todo, en la proporcionalidad de las sanciones que se imponen.

El procedimiento adelantado en Colombia, pareciera desconocer que los actos de corrupción, independiente de quien los cometa, siempre tendrán un alto costo e impacto negativo en el grueso de la sociedad, ya que los intereses que se afectan, no son solamente los de una persona, sino los de toda una comunidad.

Podría señalarse además, que el tratamiento generalizado que se hace en EE.UU de la corrupción, significa una aceptación, de que éste fenómeno puede estar presente en cualquier individuo y hacer parte de su naturaleza humana y por tanto, su tratamiento no puede contemplar discriminaciones o privilegios; de allí que su mirada y abordaje de manera integral, permita arrojar mejores resultados en su lucha y por tanto, menores índices de corrupción, -al menos en ese país-.

Así, mientras en Colombia exista un tratamiento diferencial y preferencial, para individualizar la responsabilidad por conductas de corrupción, esta seguirá causando daños significativos al país; y no se necesita ir muy lejos, para darse cuenta que el panorama anterior, cada vez tiende a oscurecerse mucho más rápido de lo que se cree, para citar un claro ejemplo, la Ley 1778 de 2016 (sancionada el 02 de febrero), dicta *normas de carácter administrativo*, sobre la responsabilidad de las *personas jurídicas* por actos de corrupción transnacional; lo anterior, significa que ninguna *persona natural* será investigada y menos sancionada por delitos de corrupción transnacional en Colombia, con el agravante de que las personas jurídicas, por lo general, cuentan con seguros o pólizas que los amparan ante cualquier situación legal, lo que les brinda cierto nivel de *protección* ante cualquier eventualidad.

Al panorama anterior, que por cierto es muy desalentador, se suman las recientes críticas realizadas por el gobierno de Estados Unidos a Colombia, relacionadas con la ineficacia del sistema judicial, “al denunciar que los problemas más graves del país en derechos humanos, son la impunidad y la corrupción…” (El Colombiano, 2016).

Por otro lado, es evidente que los escándalos denominados *choque de trenes o de poderes*, entre los máximos directores de los órganos de control e investigación del

[81] La FCPA es aplicable a todos los negocios e individuos de EE.UU, dentro y fuera de este, sin distingo del cargo o función que desempeñen las personas.

Estado colombiano, sucedidos en la última década, evidencian que la politización de dichos cargos y el traslado de las diferencias personales al campo profesional, han afectado el direccionamiento estratégico de las entidades y, por tanto, sus resultados misionales en ámbitos tan complejos como la lucha contra la corrupción, los cuales son muy escasos e incipientes, si se tiene en cuenta las pesadas estructuras burocráticas que manejan y los cuantiosos recursos que se gastan para su sostenimiento.

Para complementar lo anterior, se traen a colación los pronunciamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, institución que en su momento considero lo siguiente:

> […] es a los funcionarios públicos, a quienes les corresponde resolver el conflicto entre sus intereses y los de la sociedad, ejecutando su trabajo en función de las aspiraciones colectivas, pero sin renunciar a las suyas. Desde esa perspectiva, la responsabilidad es la categoría sobre la cual debe levantarse la moral de un servidor público. (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2000, p. xvi).

Siguiendo con la temática planteada en este capítulo, conviene abordar a continuación, lo que ha sido la Política Pública Integral Anticorrupción – PPIA, revisando su estructuración, avances y resultados, por ser la hoja de ruta que en la actualidad, orienta los esfuerzos estatales para desarrollar la lucha contra la corrupción.

VI. POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN - PPIA

La lucha contra la corrupción en Colombia, actualmente se adelanta a partir de la estrategia nacional denominada, Política Pública Integral Anticorrupción - PPIA, plasmada en el Documento Conpes 167 de 2013, la cual, más allá de proponer acciones y delegar responsabilidades en torno a las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia -según se logra apreciar-, contiene inquietantes vacíos que arrancan desde la misma desfinanciación de la política.

Toda vez que en ella, no se considera un marco financiero propio, autónomo e independiente para su ejecución, sino que se pretende que las entidades vinculadas[82]

[82] Según los registros contenidos en la “Tabla 2. Recursos por vigencia y entidad – millones de pesos corrientes”, del Documento CONPES 617 de 2013, son veinticuatro (24) las entidades públicas del orden nacional vinculadas con la estrategia anticorrupción o la PPIA. (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2013, p. 55).

con la estrategia, hagan más y generen mayores resultados, con los mismos recursos dispuestos para su normal funcionamiento, que son escasos por naturaleza; dicha apreciación se desprende de la siguiente disposición:

> […] El presupuesto para la ejecución de la política pública proviene del asignado a cada entidad dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo, de manera que el Estado no asignará recursos adicionales a los ya previstos para cada entidad para la ejecución de las estrategias contenidas en el CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2013, p. 54). (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, conviene advertir que la gran mayoría de los recursos que las entidades vinculadas, aportan para la implementación y desarrollo de la PPIA, están representados en especie y solo unos cuantos en dinero, estos últimos destinados a desarrollos informáticos que facilitan la publicación y el acceso a la información de las entidades; así mismo, llama la atención los ingentes recursos que destinan los principales órganos de control e investigación estatales, a la mencionada política.

Tabla 17. **Aportes financieros por cada entidad a la PPIA (cifras en millones)**

ENTIDAD	VIGENCIA					TOTALES POR ENTIDAD
	2013	2014	2015	2016	2017	
Contraloría General de la República (CGR)	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -	**$ -**
Fiscalía General de la Nación (FGN)	$ -	$100	$ -	$ -	$ -	**$ 100**
Procuraduría General de la Nación (PGN)	$3.601	$6.483	$939	$493	$ -	**$ 11.516**
TOTALES POR VIGENCIA	**$3.601**	**$6.583**	**$939**	**$493**	**$ -**	**$ 11.616**

Fuente: Documento CONPES 167 de 2013

Tal como se puede apreciar, entidades como la CGR no aportan dinero, mientras que la FGN aporta apenas $100 millones de pesos, para financiar la lucha contra un problema tan complejo; así entonces, vale preguntar ¿qué resultados se podrían esperar al respecto?, o peor aún, si ese es el aporte y la participación de los órganos de control e investigación del orden nacional, ¿qué resultados se pueden esperar de las distintas entidades a nivel territorial en la lucha contra la corrupción?

Por otro lado, los exiguos resultados alcanzados (55,20%)[83], evidencian que a junio de 2015 los avances de la PPIA, se encontraban en alerta, teniendo en cuenta los indicadores propuestos y los criterios de evaluación establecidos en la misma.

[83] Este porcentaje de avance, corresponde solamente a los resultados obtenidos en desarrollo de las (88) acciones reportadas; frente a las (28) restantes, se desconocen los seguimientos y resultados obtenidos.

Tabla 18. **Rangos de evaluación**

Crítico	En Alerta	Adecuado
< 50%	51% - 80%	> 81%

Fuente: Plan de Acción Documento CONPES 167 de 2013

Resultados que ponen en entredicho la efectividad de la política, más aún, si se tiene en cuenta que la PPIA, contempla una vigencia de apenas cinco (5) años, periodo que va desde el año 2013 y termina en el próximo 2017, con un ambicioso Plan de Acción que recoge alrededor de 110 acciones anticorrupción y las agrupa en cinco grandes objetivos estratégicos, así:

Tabla 19. **Objetivos Estratégicos de la PPIA**

ITEM	DESCRIPCIÓN DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACCIONES ESTABLECIDAS POR OBJETIVO	SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES A 30/06/2015		
			REPORTADAS (*)	NO REPORTADAS	% AVANCE (*)
1	Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción.	24	16	8	63,00%
2	Hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción.	32	24	8	56,00%
3	Fortalecer el control social para la prevención de la corrupción.	11	9	2	71,00%
4	Mejorar la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad.	25	20	5	41,00%
5	Desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de los actos de corrupción.	18	13	5	45,00%
TOTALES		**110**	**82**	**28**	**55,20%**

Fuente: Elaboración propia, con base en información de los avances del CONPES 167/2013, reportados por el DNP y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Recapitulando sobre los resultados anteriores, otro de los aspectos que llaman la atención dentro de las observaciones realizadas por el DNP, a los avances del referido Plan de Acción de la PPIA, es que el cambio constante de los funcionarios al interior de las diferentes entidades vinculadas con la PPIA, encargados de liderar y gestionar el cumplimiento de las acciones, es uno de los factores que provocan e inciden en el retraso y el incumplimiento de las mismas. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014).

De igual manera, el constante cambio y acomodo de las acciones proyectadas para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos estratégicos de la PPIA, plantean un preocupante panorama frente al desempeño y los impactos que estos puedan generar; para citar un ejemplo, basta con reflexionar sobre el Objetivo Estratégico No. 3. "*Fortalecer el control social para la prevención de la corrupción*", el cual en su

formulación original contemplaba tres (3) componentes y once (11) acciones concretas, tal como se aprecia a continuación:

Tabla 20. **Acciones asociadas al Objetivo Estratégico No. 3 de la PPIA**

Objetivo Estratégico	Componentes del Objetivo Estratégico	Numero de Acción	Acción concreta
3. Fortalecer el control social para la prevención de la corrupción.	***3.1. Mejorar la información para el ejercicio del control social en la prevención de la corrupción***	58	Implementar el Sistema de Información Nacional de Participación Ciudadana (SIDEPAR). • Levantamiento de caso de usos funcionales de los usuarios del sistema. • Rediseño del Actual SIDEPAR. • Implementación y pruebas del sistema.
		59	Definir la política interna, los mecanismos e instrumentos para el apoyo a la participación ciudadana y el ejercicio del control social a la gestión pública.
		60	Elaborar e implementar un plan de acción que permita generar acciones concretas anti corrupción en los municipios de consolidación focalizados.
		61	Elaborar una propuesta metodológica de articulación entre las Comisiones Regionales de Moralización y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.
	3.2. Reforzar las auditorías visibles como mecanismo de control social para promover la transparencia en la gestión pública.	62	Actualizar la metodología única de "auditorías visibles" para el control de los recursos del sistema general de regalías.
		63	Difundir la metodología de "auditorías visibles" con énfasis sectorial y poblacional.
		64	Construir un sistema de información unificado para el reporte y seguimiento de auditorías visibles para regalías.
	3.3. Ampliar la cobertura de la rendición de cuentas como un mecanismo para la prevención de la corrupción	65	Implementar y difundir el Manual Único de Rendición de Cuentas promoviendo la política de uso de lenguaje claro, a entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel nacional.
		66	Diseñar herramientas que permitan ejercer vigilancia y control a los procesos de rendición de cuentas de las entidades públicas.
		67	Difundir el Manual Único de Rendición de Cuentas a entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel departamental.
		68	Difundir el Manual Único de Rendición de Cuentas a nivel territorial en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional.

Objetivo Estratégico	Componentes del Objetivo Estratégico	Numero de Acción	Acción concreta
		69	Presentar un proyecto de ley que incluya la obligación de rendir cuentas de manera pública acerca de la ejecución presupuestal y de gestión para todas las ramas del poder público incluidos órganos de control y organización electoral, así como para los niveles descentralizados y territoriales de la rama ejecutiva y para los partidos políticos.

Fuente: CONPES 167-2013 Anexos Plan de Acción

No obstante lo anterior, al revisar los avances de la PPIA en relación con el mencionado Objetivo, el Observatorio de Transparencia da cuenta sobre los avances de ocho (8) de las once (11) acciones originales; lo que quiere decir que las tres (3) acciones restantes, fueron retiradas o desechadas tal como se evidencia a continuación.

Tabla 21. **Avance de las acciones asociadas al Objetivo Estratégico No. 3 de la PPIA**

ESTRATEGIA 3	OBJETIVO	NÚMERO ACCIÓN	AVANCE DE ACUERDO A LOS INDICADORES
3. Fortalecer el control social para la prevención de la corrupción.	3.1. Mejorar la información para el ejercicio del control social en la prevención de la corrupción.	58	67%
		59	**Se retiró**
		60	100%
		61	0%
	3.2. Reforzar las auditorías visibles como mecanismo de control social para promover la transparencia en la gestión pública.	62	100%
		63	100%
		64	100%
	3.3. Ampliar la cobertura de la rendición de cuentas como un mecanismo para la prevención de la corrupción	65	100%
		66	**Se retiró**
		67	0%
		68	**Se retiró**

Fuente: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, tomado de:http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/PPIA-Estrategia-para-Estrategia-para-Aumentar-la-incidencia-del-control-social.aspx

Aunado a lo anterior, en el reporte de seguimiento generado por el DNP (2014), frente al mismo Objetivo Estratégico No. 3, se observan alrededor de 20 “Acciones priorizadas”, las cuales en su gran mayoría, no guardan relación con las acciones originalmente concebidas, lo que deja en evidencia el incumplimiento de las metas propuestas y un abierto desinterés por parte de las entidades vinculadas, al reportar datos incorrectos y equivocados, y unos avances que engañan, confunden y generan falsas expectativas en el lector.

Tabla 22. **Acciones priorizadas dentro del Objetivo Estratégico No. 3 de la PPIA**

NÚMERO DE ACCIÓN	RECOMENDACIONES / ACCIONES PRIORIZADAS
1	Desarrollar mecanismos de seguimiento a la implementación del Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en Línea, como herramienta preventiva de actos de corrupción.
2	Acompañar a entidades públicas del orden nacional y territorial para el cumplimiento de la Ley 594 de 2000, e implementar mecanismos de vigilancia y control preventivos en esta materia.
3	Reglamentar el título VIII de la Ley 594 de 2000 sobre control y sanción para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y sus normas reglamentarias.
4	Incluir en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional el acompañamiento a las entidades territoriales en la implementación de la "Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional", como elemento preventivo de actos de corrupción.
5	Priorizar documentos relevantes en la lucha contra la corrupción para el Laboratorio del lenguaje claro al ciudadano.
6	Aplicar los lineamientos de "lenguaje claro" a los documentos relevantes en la lucha contra la corrupción.
7	Elaborar una línea de acción preventiva de hechos de corrupción en la construcción de la Política Pública de Acceso a la Información Pública.
8	Desarrollar el Decreto 2609 de 2012 respecto de la Gestión Documental del Estado.
9	Asegurar que la información contable pública y la del Formulario Único Territorial – FUT, opere bajo los lineamientos de datos abiertos de Gobierno en Línea y sea georeferenciada.
10	Desarrollar los lineamientos para que las entidades publiquen datos abiertos e impulsar el desarrollo de aplicaciones que promuevan la transparencia en la gestión pública.
11	Desarrollar la Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías-*Mapa regalías*- según lo dispuesto en el Decreto 1949 de 2012 (Capítulo IX).
12	Acompañar el 30% de las corporaciones públicas territoriales en la implementación de la iniciativa de "*Corporaciones en Línea*" entre 2013 y 2014.
13	Crear línea de base de sistemas de información contable, financiera, presupuestal y contractual en las entidades territoriales, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional para promover el desarrollo de portales de transparencia económica.
14	Formación de multiplicadores regionales para la capacitación de la ciudadanía en control social.
15	Actualizar indicadores del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.
16	Crear una línea de investigación en temas de corrupción y un grupo de estudio para contar con información y análisis académico de este problema.
17	Incluir variables referentes a la transparencia y lucha contra la corrupción en la Encuesta de Cultura Política.
18	Revisar el uso de las variables relacionadas con transparencia y lucha contra la corrupción de las encuestas sobre ambiente y desempeño institucional y plantear la inclusión de nuevas variables sobre estos temas.
19	Construir un sistema de seguimiento de indicadores a las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción.
20	Brindar asistencia técnica a la Secretaría de Transparencia en la construcción de un sistema de seguimiento de indicadores a las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de los avances del CONPES 167/2013, reportados por el DNP y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Los datos anteriores permiten inferir, entre otras cosas, que el Estado carece de adecuados mecanismos de seguimiento a las Políticas Publicas, que frente a la PPIA, no existe una verdadera voluntad política por parte del Estado, que jalone y lidere su desarrollo e implementación completa; y que además, frente a este Objetivo en particular con el que se pretendía fortalecer el control social para la prevención de la corrupción, no se observan acciones claras y contundentes de llamen la atención de la sociedad y que la vinculen de forma directa y permanente.

Por otro lado, las acciones priorizadas y registradas anteriormente, dan cuenta de un escueto desarrollo normativo, que busca establecer marcos normativos para regular el acceso a la información de la administración pública, pero no contempla acciones que promuevan e incentiven la participación de la sociedad.

De otra parte, a continuación, se realiza el abordaje y el análisis de tres casos de corrupción, ocurridos en Colombia durante la última década, empleando para ello, la matriz de análisis construida y registrada en el capítulo anterior.

VII. ANÁLISIS DE CASOS DE CORRUPCIÓN

A efectos de poder contextualizar y comprobar los aportes teóricos y empíricos registrados en los capítulos anteriores, a continuación se seleccionan y analizan, varios casos de corrupción relevantes, ocurridos y conocidos en Colombia durante la época reciente; aclarando que estos no son una muestra representativa del fenómeno y que en la práctica, corresponden más a casos fallidos, en el entendido que fueron detectados y sancionados por las autoridades y, por tanto, conocidos; ya que frente a los casos que logran tener éxito a la sombra de la Ley, no existe la manera de poderlos identificar y menos de ingresarlos a una base de datos.

Así mismo, vale aclarar que los criterios empleados para seleccionar los casos de corrupción objeto de análisis, se apoyan en los resultados obtenidos durante la revisión bibliográfica, los cuales permitieron identificar dos categorías de corrupción (natural y extrema o sistémica), así como en los hallazgos identificados durante el análisis de los entes de control e investigación, de los cuales se pudo inferir lo siguiente:

Que los mayores riesgos de corrupción en Colombia, pueden estar estrechamente relacionados con la concentración del poder; es decir, que en aquellas regiones donde existe una elevada concentración del poder económico y político, y por tanto, una mayor población y un mayor volumen burocrático, mayor es el riesgo de presentarse hechos de corrupción.

Es así como en el Gráfica 20 "*Ranking territorial por sanciones disciplinarias, penales y fiscales 2010-2014"*, se evidenció que en los primeros cinco lugares se encuentran el

Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá, seguido por los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Nariño respectivamente, como las regiones o departamentos donde más se han impuesto sanciones por conductas y delitos asociados a la corrupción.

De igual forma, los resultados de la Grafica 20 permitieron llamar la atención sobre las bajas cifras de sanciones reportadas durante el mismo periodo (2010-2014), en los departamentos como Chocó, Vichada, La Guajira, Guainía y Sucre, regiones en las cuales constantemente se registra la ocurrencia de hechos de corrupción, cifras que al ser comparadas con la escala de Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), permitieron establecer que los Departamentos en los cuales se ubica la población con los índices de NBI más altos del país, son los mismos en los que menos sanciones se imponen, tal como se registró en la Tabla 17 "*NBI vs Acumulado de sanciones periodo 2010-2014*".

Al panorama anterior también se suma el hecho de que la pobreza, es tal vez uno de los síntomas, que más ponen en evidencia la existencia de la corrupción en una sociedad, tal como se dejó planteado en el capítulo 1, cuya medición en Colombia se realiza a partir del método de los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los cuales permiten identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza.

Por lo anterior, se decidió analizar casos de corrupción ocurridos en los dos extremos de la balanza, es decir, donde más concentración de poder existe (Bogotá, D.C.) y donde se ubica la población más pobre del país, según los NBI (Departamento del Chocó); sin embargo, frente al caso de Bogotá, D.C. donde se registra el mayor número de sanciones, se podría decir que ello obedece a la ubicación de las sedes centrales de los entes de control e investigación estatal, de allí que sea en dichas dependencias donde se adelanta el mayor número de investigaciones y por ende, se imponga el mayor número de sanciones, por ello, se decidió escoger un caso de corrupción que haya sucedido y afectado directamente a la capital del país.

Hechas las anteriores aclaraciones, a continuación se inicia el análisis de los casos seleccionados, describiendo y consignando algunos aspectos generales de los mismos, para apoyar su contextualización e identificar sus características de acuerdo a los parámetros descritos en la Tabla 3 "*Matriz para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción*".

3.5 Caso: Grupo Nule

- Contextualización y caracterización del caso.

Tabla 23. **Caso GRUPO NULE**

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
1. CONTEXTUAL	El grupo empresarial de los Nule, nace en el año 1994 en Sincelejo (Sucre), región donde comenzaron a construir pequeñas obras de infraestructura con el apoyo financiero y político de sus padres, lo que les permitió acumular experiencia en diferentes ramos de la construcción. Posteriormente, a través de su relación familiar con HORACIO MENDOZA (suegro de MIGUEL y reconocido constructor de la Costa Atlántica), hacia finales de los años ´90, llegan a la Capital de la República (Bogotá, D.C) e incursionan en varios sectores de la contratación estatal, como: la operación, prestación y suministro de servicios públicos, la construcción de vías a través de concesiones viales, la ejecución de proyectos hidroeléctricos y la industria editorial, entre otros; llevándolos a suscribir onerosos contratos con diferentes entidades del Estado como: el Ministerio de Transportes, la ANI, el INCO, la DIAN, el Distrito Capital, varias gobernaciones y alcaldías, entre otras. El desmorone del emporio empresarial de los NULE, se dio a partir de la suscripción de varios contratos con el Distrito Capital de Bogotá, adportas de finalizar el gobierno de LUIS EDUARDO GARZÓN en el año 2007, cuya ejecución se debió realizar durante el gobierno del Alcalde entrante SAMUEL MORENO; administración en la cual, los dineros de los anticipos recibidos por el Grupo NULE, fueron destinados para financiar y apalancar otros negocios del Grupo y para "*pagar comisiones*" a altos funcionarios del Estado. Dicho procedimiento fue aceptado por los NULE, ante un juez en una audiencia pública, en la cual comenzaron a delatar a sus cómplices y a darle forma a otro escándalo, que más adelante se denominaría "EL CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN". Su modus operandi, consistía en suplantar y falsificar documentos, y pagar "comisiones" a cualquier nivel, para ganar licitaciones y acceder a los anticipos, con los cuales, costeaban el ostentoso nivel de vida que llevaban y financiaban otros contratos que tenían en diferentes zonas del país. (Noticias RCN, 2012).	**Origen de los hechos:** el interés provino del sector privado, orquestado por un pequeño grupo de particulares profesionales - contratistas. **Sector afectado**: sector público. **Lugar donde suceden los hechos**: los actos de corrupción se materializaron en el sector público.

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
2. ACTORES INVOLUCRADOS	**Presuntos implicados**: • **MIGUEL NULE VELILLA.** Ingeniero civil egresado de la Universidad de Los Andes, en Bogotá. • **MANUEL FRANCISCO NULE VELILLA.** Ingeniero civil egresado de la Universidad de Los Andes, en Bogotá. • **GUIDO ALBERTO NULE MARINO.** (Primo de Miguel y Manuel). Administrador de Empresas egresado de la Universidad Javeriana. • **MAURICIO GALOFRE AMÍN.** (Hermano de la esposa de Manuel Nule - Cuñado). Ingeniero civil egresado de la Universidad de Cartagena. La desaforada ambición por los negocios, el dinero, la fama, el poder y la falta de principios y valores éticos, llevaron a los primos NULE a ser acusados ante la justicia, por los delitos asociados a la corrupción (*falsificación* y *pago de sobornos)*, a través de los cuales, se ganaban grandes licitaciones y contratos de obra pública en el país. Aunado a lo anterior, su descendencia "costeña" los hacia herederos de una personalidad bastante jocosa, marcada por un fuerte relacionismo y una herencia política, acompañada de un significativo capital social por parte de su familia (sus padres fueron importantes líderes políticos a nivel regional y nacional); tal como lo relata el periodista Juan Carlos Flórez, los Nule eran *"personas admiradas, unos tipos queridos, costeños, rumberos, buenos relacionistas… pero que nunca se habían ganado nada trabajando…".*	**Calidad y/o arraigo de los actores**: los actores eran particulares-contratistas. **Formación de los actores:** todos son profesionales egresados de prestigiosas universidades del país. **Filiación y/o vínculos de los actores**: Los primos NULE, pertenecen una dinastía de políticos y empresarios costeños; en el caso de MIGUEL y MANUEL, su padre fue gobernador del departamento de SUCRE y al mismo tiempo, un reconocido ganadero de la región. Por su parte, GUIDO NULE es hijo de GINGER MARINO DE NULE, líder Barranquillera, exconsejera presidencial para la Juventud en el gobierno de Cesar Gaviria y su padre es GUIDO ALBERTO NULE AMIN, ex ministro de Comunicaciones y ex ministro de Minas y Energía, durante el gobierno de Cesar Gaviria. Su hermana KATIA NULE MARINO, ex reina del Carnaval de Barranquilla en 1995, es la esposa de ALEJANDRO CHAR CHALJUB (ex alcalde de Barranquilla).
3. PRESIÓN, RACIONALIZACIÓN Y PERSONALIDAD	Los datos de contexto, permiten inferir que las necesidades o motivaciones que pudieron haber movido a los actores, fueron de tipo social, como la necesidad de reconocimiento y la autorrealización de los mismos; se observa en ellos un cuidadoso proceso de racionalización, por cuanto tenían la suficiente capacidad técnica, financiera y legal	**Motivación**: es evidente en ellos, la presencia de unas necesidades superiores y sociales. **Proceso de racionalización**: es

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
	para sopesar los costes y beneficios de sus actos; adicionalmente, se podría decir, que se trataba de personas con un trastorno de personalidad ***narcisista***, toda vez que se caracterizaban por su egocentrismo, grandiosidad y un elevado espíritu de invulnerabilidad; además de una actitud irresponsable, a partir de la cual atribuían sus errores a factores externos, tal como lo manifestaba Miguel Nule en sus declaraciones del 07 de marzo de 2011, acerca de que *"… el proceso de corrupción de la contratación en Colombia, es algo que viene, que es endémico, nosotros no somos los promotores de la corrupción en Colombia, la corrupción en Colombia, como en cualquier país del mundo, es algo inherente a la naturaleza humana…"*. (Noticias RCN, 2012).	evidente el proceso de racionalización en los actores, pues el sector donde competían requería de ciertos razonamientos y cálculos previos. **Personalidad demostrada**: los comportamientos demostrados por los actores, evidencia un tipo de personalidad narcisista en ellos.
4. OPORTUNIDAD	Las deficiencias del Estado para controlar en este caso, el manejo de los anticipos entregados a los contratistas, hizo que ellos pudieran mover los recursos a su antojo, al interior del entramado empresarial de papel que habían constituido; deficiencias que fueron acomodadas e institucionalizadas por su amigo EDMUNDO DEL CASTILLO desde la misma Presidencia de la República; además, la confabulación de la gran mayoría de los altos funcionarios del Distrito, facilitaba el proceso de gestión de los recursos y la transacción de las comisiones.	**Oportunidad o momento en que se perpetuó el hecho**: en este caso se evidencio una ausencia de controles, favorecida desde la propia presidencia de la república. **Táctica o procedimiento empleado**: falsificación de documentos, suplantación de personas, pago de sobornos, tráfico de influencias.

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de diferentes medios de comunicación, reportes e informes de las autoridades

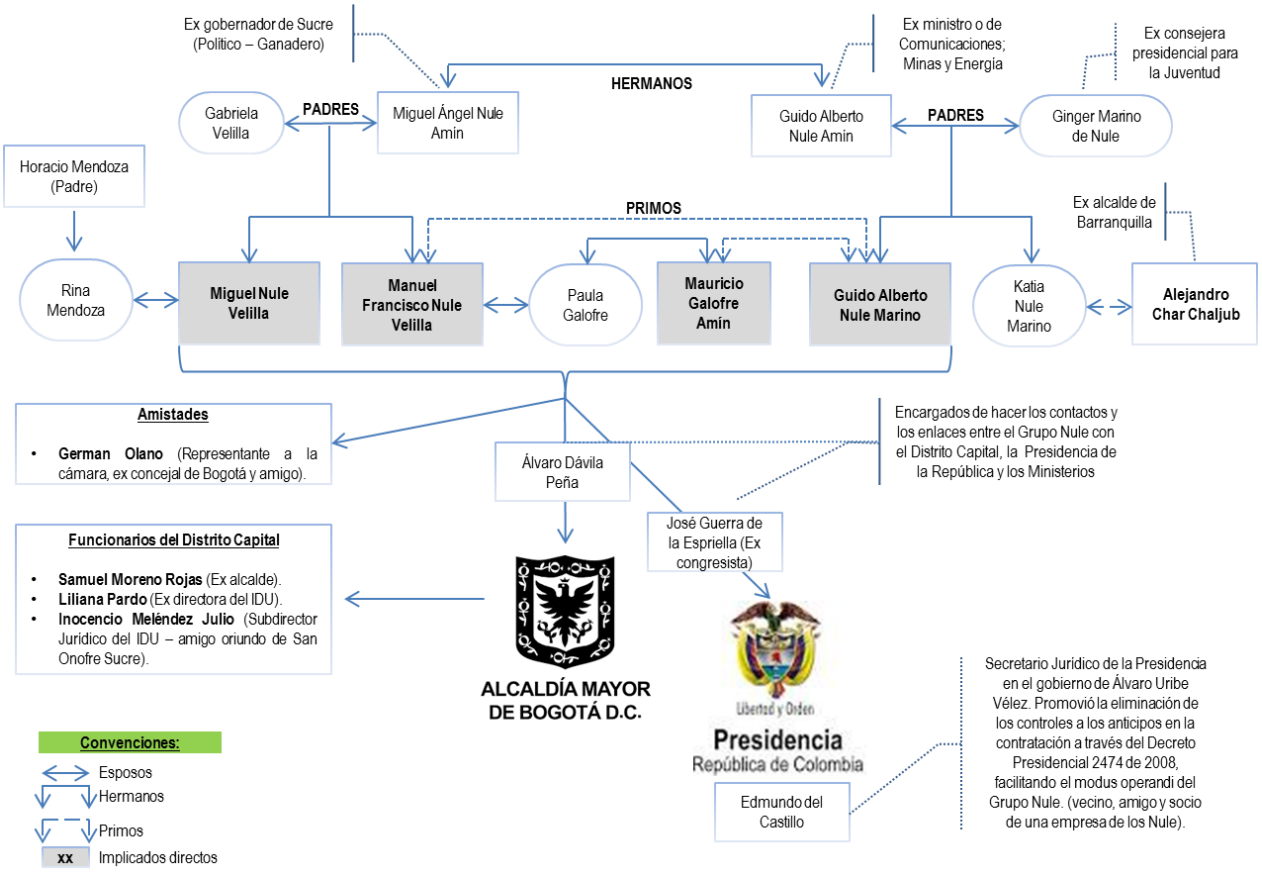
Las declaraciones de Miguel Nule registradas anteriormente, sirven para reforzar el debate propuesto en el apartado del estado del arte, donde se planteó la existencia de una categoría de *corrupción natural*, la cual según los referentes teóricos, se encuentra enquistada en todos los seres humanos y en esta oportunidad, es reconocida por el implicado cuando señala que *la corrupción es algo inherente a la naturaleza humana*.

Adicionalmente, los hechos de corrupción que dieron origen a las declaraciones de Miguel Nule, arrojan una luz sobre la existencia de una segunda categoría de la corrupción, la *extrema*, cuando reconoce que "*la corrupción de la contratación en Colombia, es algo que viene y es endémico*", apreciación con la que se quiso considerar, que en ella se involucran todo tipo de actores, tanto del sector privado como del público, profesionales y no profesionales, de cualquier geografía (cachacos, costeños, caleños, chocoanos, paisas, etc.), de cualquier filiación política, creencia y cualquier tipo de formación académica, etc.

Vale señalar además, que los primos y hermanos NULE a pesar de no ser unos referentes teóricos o académicos, que sirvan de referencia científica para este caso, si son una fuente de información privilegiada, por cuanto fueron los autores intelectuales y materiales de una organización delictiva dedicada a la corrupción, condición que le agrega un alto grado de credibilidad a sus declaraciones, máxime si se tiene en cuenta que al final del proceso, aceptaron su responsabilidad, se declararon culpables y se convirtieron en testigos claves de la Justicia y desde su condición de sometimiento, terminaron por conminar a la reflexión a otros, haciendo el siguiente llamado: "ojala otras personas que están en el mundo de la corrupción, tomen ejemplo: Manuel Nule" (La FM, 2011, párr. 2).

Para complementar la lectura del caso, a continuación se presenta un organigrama, como ayuda gráfica que facilita la interpretación del mismo.

Gráfica 23. **Organigrama Caso GRUPO NULE**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de diferentes medios de comunicación, reportes e informes de las autoridades

El caso anterior, se podría calificar como un tipo de *Corrupción Extrema*, orquestado desde el sector privado, que terminó con la participación de altos funcionarios del Estado.

3.6 Caso: Carrusel de la contratación en el Distrito Capital

- Contextualización y caracterización del caso.

Tabla 24. **Caso CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL**

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
1. CONTEXTUAL	Se trata de un caso de corrupción, sucedido en el Distrito Capital de Bogotá, durante la administración del alcalde SAMUEL MORENO ROJAS (2008-2011) y se conoce a mediados del año 2010, como consecuencia de las acusaciones efectuadas por la justicia, contra el ex congresista GERMAN OLANO, quien según las autoridades, manejaba tanto las relaciones como las comisiones entre altos funcionarios del Distrito, el gobierno nacional y varios contratistas, entre ellos el Grupo NULE. Los incumplimientos por parte del Grupo NULE, en varias obras de infraestructura en el Distrito Capital y el desvío de los anticipos, fue la punta del Iceberg que llamo la atención de los órganos de control e investigación y que terminó por destapar una mafia al interior del Distrito, que desviaba fondos públicos mediante la feria de contratos. Después de destapado el escándalo, según denuncias interpuestas por el contratista ALEJANDRO BOTERO, al interior del Distrito Capital, existían una seria de adjudicaciones irregulares de contratos, en favor de varios contratistas entre ellos, JULIO GOMEZ y EMILIO TAPIA, quienes acaparaban la contratación de mayor valor a través de nexos con altos funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, un asesor del alcalde SAMUEL MORENO y el Contralor de Bogotá, MIGUEL MORALESRUSSI. En medio de la turbulencia de señalamientos, el Contralor MORALESRUSSI termino por denunciar al hermano del alcalde, IVAN MORENO (Senador), quien tendría intereses indebidos en la obra de la autopista Bogotá-Girardot; así mismo, la actitud reaccionaria del alcalde SAMUEL, quien decidió decretar la caducidad de los contratos con el Grupo NULE, llevándolos a la quiebra, hizo que estos terminaron por denunciar a varios altos funcionarios del Distrito, con quienes habían sostenido arreglos ilícitos e inapropiados.	**Origen de los hechos:** seno de la Administración Pública distrital. **Sector afectado**: sector público. **Lugar donde suceden los hechos**: sector público.

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
	De igual forma, la cascada de denuncias allegadas al proceso, terminaron por vincular a varios concejales de la ciudad, varios políticos y funcionarios de los órganos de control, como la Contraloría y la Personería Distrital.	
2. ACTORES INVOLUCRADOS	**Presuntos implicados:** • **SAMUEL MORENO ROJAS**. Abogado y Economista egresado de la Universidad del Rosario de Bogotá. (Ex Senador y Ex Alcalde de Bogotá). • **IVAN MORENO ROJAS**. Médico cirujano egresado de la Universidad Militar Nueva Granda. (Ex Senador de la República, ex Alcalde y Concejal de Bucaramanga, Viceministro de salud y ministro de trabajo). • **GERMAN OLANO BECERRA.** (Abogado, Político con especializaciones y Maestría de prestigiosas universidades nacionales como Los Andes y El Externado y extranjeras como la Complutense de Madrid; Ex Congresista). • **MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI.** (Ex Contralor de Bogotá). • **FRANCISCO ROJAS BIRRY**. (Ex Personero de Bogotá). • **LILIANA PARDO**. (Ex Directora del IDU). • **INOCENCIO MELENDEZ JULIO**. (Doctor en contratación, Subdirector jurídico del IDU. • **HECTOR ZAMBRANO**. (Ex Secretario de Salud de Bogotá). • **MAURICIO SOLANO**. (Ex Gerente del Fondo de Seguridad y Vigilancia de Bogotá). • **CARLOS LIZCANO**. (Ex Gerente del Hospital de Meissen). • **FERNANDO ALVAREZ**. (Ex Secretario de Movilidad). • **JUAN EUGENIO VARELA**. (Ex Subsecretario de Salud de Bogotá). • **MERCEDES DEL CARMEN RIOS.** (Ex Secretaria de Integración Social de Bogotá). • **JORGE ENRIQUE PIZANO**. (Ex Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá). • **YURI CHILLÁN**. (Ex Secretario de General de la Alcaldía de Bogotá). • **MYRIAM MARGOTH MARTÍNEZ**. (Ex Gerente de la UAE de Servicios Públicos de Bogotá). • **LUIS EDUARDO MONTENEGRO**. (Ex Director de infraestructura del IDU). • **LEONARDO MORENO**. (Ex Asesor del Alcalde SAMUEL). • **ALVARO CRUZ VARGAS** (Ex Gobernador de	**Calidad y/o arraigo de los actores**: funcionarios públicos de elección popular y de libre nombramiento y remoción. **Formación de los actores:** todos profesionales, especializados y doctos en el manejo de los asuntos públicos. **Filiación y/o vínculos de los actores**: en el caso de los hermanos Moreno Rojas, son personas herederas de una tradición política que viene desde el expresidente Rojas Pinilla, abuelo de los involucrados.

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
	Cundinamarca).	
3. PRESIÓN, RACIONALIZACIÓN Y PERSONALIDAD	En cuanto a las necesidades, que pudieron haber movido el actuar de las personas relacionadas en este caso, podría decirse que fueron secundarias, puesto que su bagaje en la política y en el sector público, aunado a la herencia política y económica demostrada (como es el caso de los hermanos MORENO), les valió lo suficiente como para haber satisfecho con holgura, algún tipo de necesidad básica que hubieran podido llegar a tener en algún momento. Se observa un deficiente proceso de racionalización, pese a tener los conocimientos suficientes en temas administrativos y legales, dicha actividad la delegaron en su secuaces quienes terminaron por denunciarlos. Pese a que se vincularon a más de veinte (20) personas al proceso, para el análisis que interesa, se hará referencia de manera especial a los hermanos SAMUEL e IVAN MORENO ROJAS, quienes fueron la cabeza visible de la Administración Distrital; frente a los cuales, se podría mencionar que se trata de personas con un trastorno de personalidad ***antisocial***, toda vez que se caracterizaban por su capacidad de actuar de manera jovial y encantadora, de ser buenos aduladores y manipuladores, capaces de mentir y estar a menudo enojados o arrogantes; características demostradas dentro del ambiente político en que se movían.	**Motivación**: necesidades superiores y sociales. **Proceso de racionalización**: es evidente un proceso de racionalización antes y durante, pero que rápidamente era desechado ante la seguridad y confianza que les brindaba el cargo que ocupaban. **Personalidad demostrada**: sus dotes de políticos exitosos, los hace merecedores de un tipo de personalidad antisocial.
4. OPORTUNIDAD	Su posición e investidura como máximos jefes de la Administración Distrital, les abrogaba demasiado poder de decisión, sobre toda la administración de la ciudad y los convertía en importantes personas de la vida pública, condición que fue aprovechada por terceros para influenciar en sus decisiones a cambio de beneficios económicos. Como los autores materiales eran terceros, se confiaron y descuidaron su seguridad.	**Oportunidad o momento en que se perpetuó el hecho**: desempeñando el cargo de administración, dirección y mando que ostentaban en el Distrito y el Congreso de manera simultánea. **Táctica o procedimiento empleado**: abuso de autoridad y tráfico de influencias.

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de diferentes medios de comunicación, reportes e informes de las autoridades

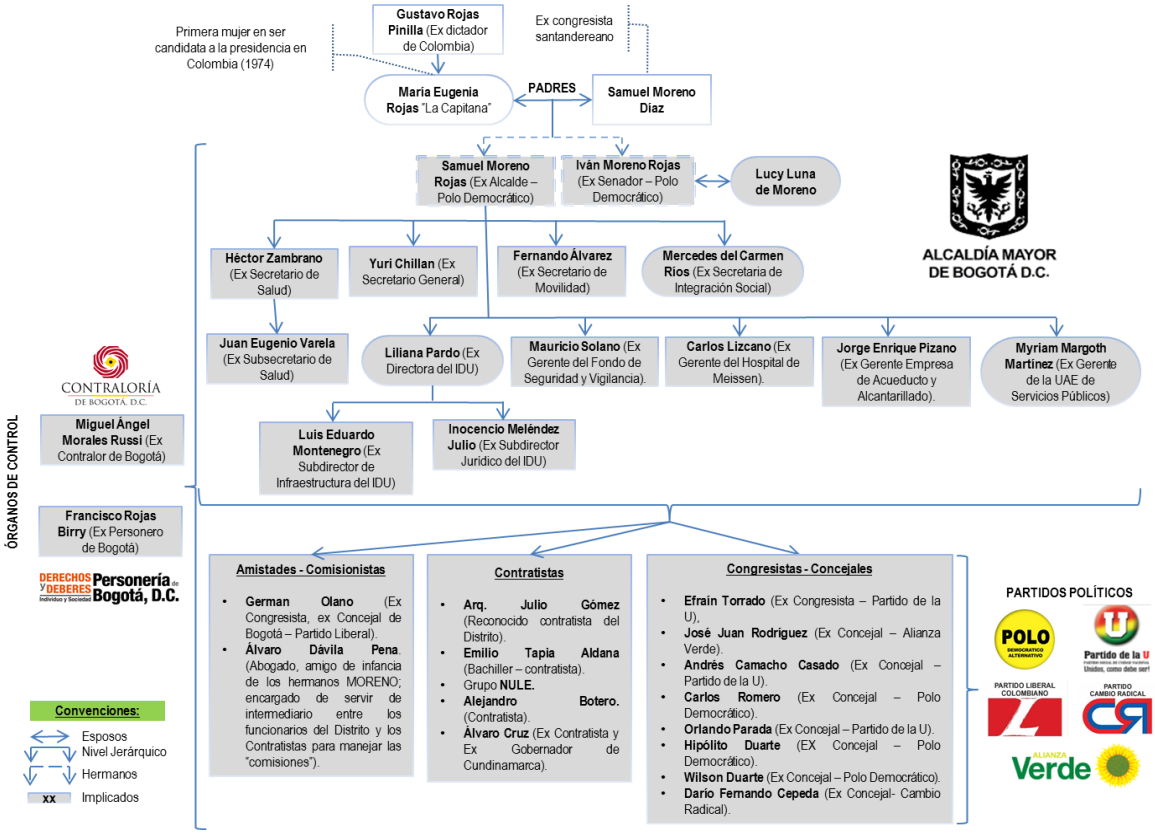
El caso anterior, podría enmarcarse dentro un típico caso de *Corrupción Extrema*, en donde se vinculan contratistas, funcionarios públicos, políticos de varios partidos y los propios directores de los órganos de control del Distrito Capital; a diferencia del Caso GRUPO NULE, ésta organización delictiva dedicada a la corrupción, se gestó desde el interior de la misma Administración Pública; y fueron tan deshonrosas sus acciones, que el mismo juez que los condenó, los calificó como “una red que solo pueden ser llamados hampones de cuello blanco” (Revista Semana, 2016, párr. 7).

Se destacan además, la actitud arrogante demostrada por el Ex Alcalde SAMUEL, cuando salía en los medios de comunicación a demostrar dureza con los contratistas, ante los incumplimientos de estos; así como la actitud mentirosa y desafiante del entonces Contralor Distrital MORALESRUSSI, quien ante los medios de comunicación señalaba que los señores NULE, digan, mientan, fabriquen lo que sea, eso no me atemoriza para nada, porque mi conciencia está tranquila. (Noticias RCN, 2012).

Adicionalmente, llama la atención la ausencia de culpa o remordimiento por cuenta de los implicados, toda vez que en ningún momento del proceso –o al menos ante los medios y las autoridades-, demostraron algún sentimiento de culpa y menos de arrepentimiento, por los errores cometidos.

Para complementar la lectura del caso, a continuación, se presenta un organigrama, como ayuda gráfica que facilita la interpretación del mismo.

Gráfica 24. **Organigrama Caso CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL DISTRITO**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de diferentes medios de comunicación, reportes e informes de las autoridades

Correlacionando el presente caso con los tipos de dominación puros, esbozados por Max Weber, en esta oportunidad se puede señalar, que se está frente a un tipo de dominación

tradicional, que como bien lo afirma este teórico, ante la ausencia de normas claras de tradición, en las que predomine la fidelidad y la disciplina del servidor,

> […] la voluntad del señor solo se liga a los límites de su sentimiento de equidad, la gracia y su arbitrio libre, en la que obra conforme a su placer, su simpatía o antipatía y de acuerdo con puntos de vista puramente personales, susceptibles de dejarse influir por complacencias también personales. (Weber, 2002, p. 709).

La falta de límites y la ausencia de una adecuada disciplina, hizo que en este caso, la posición de dominio superior del señor Alcalde SAMUEL MORENO, hiciese que no existiera alguna garantía contra su arbitrariedad y que en ese marco de actuación libre, se enquistaran en el Distrito Capital, personas mal intencionadas (corruptas) por medio de relaciones personales.

3.7 Caso: Carrusel de la salud en el Chocó

- Contextualización y caracterización del caso.

Tabla 25. **Caso CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ**[84]

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
1. CONTEXTUAL	En el presente caso, se pretende retratar una de las problemáticas de corrupción que afectan al Departamento del Chocó y que tiene que ver con el saqueo sistemático de los recursos de la Salud. Tal como se puede evidenciar en los diferentes diarios y los reportes de prensa de las autoridades, el sector de la Salud en el Chocó viene sufriendo graves afectaciones desde finales de los años ´90 y comienzos del 2000, a causa del saqueo constante y sistemático de los recursos que lo financian, en el que han participado funcionarios públicos, contratistas, proveedores, médicos, abogados litigantes y hasta los propios miembros de la justicia. (El Tiempo, 2007); (Fiscalía General de la Nación - FGN, 2014 y 2015). Sin embargo, para efectos académicos y con el fin de continuar con el ejercicio de análisis que se	**Origen de los hechos:** el origen de los hechos provino del sector público y privado, a manos de exfuncionarios. **Sector afectado**: sector público. **Lugar donde suceden los hechos**: sector público.

[84] Según reportes periodísticos de la Revista Semana, publicados en el mes de junio de 2015, “Chocó tiene su propio y vergonzoso carrusel de la salud”. (Revista Semana, 2015).

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
	viene desarrollando, a continuación se registra el caso más reciente y que se relaciona con el desvió de más de $4.000 millones de pesos, durante la administración del Ex Gobernador EFREN PALACIOS SERNA durante los años 2013-2015; según la Fiscalía "el señor EUSTAQUIO OLAVE en asocio, con el entonces gobernador del Chocó, EFRÉN PALACIOS, orquestaron la defraudación a los dineros del derecho fundamental de la salud vigencia 2013, de las personas más pobres y vulnerables, a través de falsos contratos con farmacias y EPS, para el suministro de medicamentos y prestación de servicios, cuyo monto ascendió la suma de $4.000 millones". (CM&, 2015). Según las investigaciones de las autoridades y las declaraciones de varios acusados que han aceptado su participación en los hechos y vienen prestando su colaboración, a su llagada a la Gobernación, EFREN PALACIOS "afirmó que tenía pleno conocimiento de los recursos que habían quedado de la Secretaría de Salud de la vigencia anterior y que los necesitaba para el pago de unas deudas que le habían quedado de la campaña". (El Espectador, 2015). Aunque inicialmente las investigaciones recaían sobre el gobernador, las autoridades afirman que detrás de él, había un complejo entramado de funcionarios, exfuncionarios y personas cercanas a la administración, que han desangrado las finanzas del Departamento. (El Espectador, 2015) Dentro de esa red, aparecen importantes figuras públicas como un Ex Contralor departamental del Chocó y su esposa, Ex secretarios de Salud, el Ex Auditor de la Secretaria de Salud, un Ex Asesor de la Secretaria de Salud, un Ex Alcalde y un varios contratistas y proveedores, entre otros. De igual forma, se evidencia un modus operandi que ha sido común en los diferentes casos sucedidos –al menos desde el año 2007- y que tiene que ver con la forma como se han perpetuado los hechos, el cual, consiste en falsificar la documentación (facturas, cuentas de cobro, contratos, autorizaciones, etc.) y suplantar la firma de las personas facultadas para autorizarlas, para luego iniciar procesos de cobro al Departamento y posteriormente entablar procesos judiciales, los cuales, con la	

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
	colaboración de los funcionarios de la rama judicial, terminan ganando y cobrando cuantiosas sumas de dinero, por bienes y servicios que nunca se han prestado ni recibido. Es una práctica recurrente y por la cual, en los últimos años ya han sido capturadas varias personas; inclusive podría decirse que en promedio, cada año se presenta un caso de características similares, sin que existan lecciones aprendidas o que al menos se genere algún temor en la población, por el contrario las irrisorias condenas con las que son castigados los implicados, no van más allá de una imputación por una simple falsificación de documentos o una suplantación[85], delitos que contemplan una pena que va de 4 a 8 años de prisión.	
2. ACTORES INVOLUCRADOS	**Presuntos implicados**: • **EFREN PALACIOS SERNA**. (Administrador de Empresas, Ex Gobernador, Ex Congresista, Ex Concejal de Quibdó, Ex Diputado, Ex Contralor Municipal de Quibdó). • **ELPIDIO ASPRILLA GUERRERO**. (Ex Auditor de la Secretaría de Salud del Departamento). • **CARLOS MURILLO AGUALIMPIA**. (Ex Contralor departamental del Chocó). • **DANNY MERCEDES MORENO CÓRDOBA**. (Odontóloga, Ex Secretaria de Salud y esposa de CARLOS MURILLO). • **EUSTAQUIO OLAVE URRUTIA**. (Ex Gerente del Hospital San Francisco de Asís de Quibdó, Ex Asesor de la Secretaria de Salud). • **YASSON ANILIO BEDOYA RENTERÍA**. (Ex Alcalde del Municipio de Bagadó – Chocó). • **MARTHA LUCÍA PÉREZ BLANCO**. (Ex Coordinadora de la red de prestación de servicios de salud, para población de escasos recursos del departamento y esposa de YASSON). • **GUILLERMO VERHELST CRUZ**. (Ex Secretario de Salud).	**Calidad y/o arraigo de los actores**: funcionarios públicos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, exfuncionarios, contratistas y funcionarios dela justicia y los órganos de control. **Formación de los actores:** todos profesionales universitarios, excepto algunos contratistas. **Filiación y/o vínculos de los actores**: funcionarios, exfuncionarios y contratistas con experiencia en el sector público.
3. PRESIÓN,	Al observar los perfiles y cargos desempeñados por los actores, se podría decir que las	**Motivación**: necesidades básicas, superiores y

[85] El artículo 286 de la Ley 599 de 2000 “Código Penal”, describe la conducta punible y la sanción correspondiente a un delito de falsificación de documentos; así mismo, frente al delito de suplantación, el artículo 296 de mismo código contempla como sanción, “una multa” para estos casos.

FACTOR	DETALLE - DESCRIPCIÓN	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR
RACIONALIZACIÓN Y PERSONALIDAD	motivaciones o necesidades que presionaron la comisión se los actos corruptos, pudieron haber sido de carácter básico en algunos y sociales en otros; no se observa en la gran mayoría de ellos, un efectivo proceso de racionalización por cuanto utilizaron métodos fraudulentos muy básicos como la falsificación y la suplantación y no se evidencia una justificación; además, las personas vinculadas en este caso, podrían encasillarse dentro de los dos trastornos de personalidad que se han referenciado, ***narcisistas*** y ***antisociales***, por cuanto sus actuaciones y comportamientos, en el caso de los *narcisistas* evidencian un excesivo sentimiento de egocentrismo, invulnerabilidad e inmunidad ante la Ley, asociados a una necesidad de atención y admiración por las fechorías que realizan y una constante preocupación con fantasías de éxito, poder e inteligencia, encaminadas a perseguir sus metas egoístas. En cuanto a los *antisociales*, se evidencia en ellos un deseo permanente por quebrantar la Ley, asociado a una falta de culpa y remordimiento; así como la demostración de habilidades para adular y manipular las emociones de otras personas.	sociales. **Proceso de racionalización**: antes y durante la comisión de los actos, cuyo éxito les hacía olvidar el proceso de racionalización posterior. **Personalidad demostrada**: dado el rol y el perfil de los involucrados (funcionarios, exfuncionarios y contratistas), hace que se conjuguen los dos tipos de personalidad: narcisistas y antisociales.
4. OPORTUNIDAD	Como se dijo anteriormente, el método empleado fue la falsificación y la suplantación, los cuales fueron utilizados, aprovechando el poder discrecional que tenía cada uno en la administración y control de los recursos de la salud, además de la confabulación que existía entre ellos.	**Oportunidad o momento en que se perpetuó el hecho**: cuando lograron legar a los cargos públicos y lograron acceder al sector público a través de la contratación. **Táctica o procedimiento empleado**: falsificación de documentos, suplantación de personas, tráfico de influencias y abuso de autoridad.

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de diferentes medios de comunicación, reportes e informes de las autoridades

El presente caso, se puede enmarcar dentro un típico caso de *Corrupción Extrema*, en donde se vinculan funcionarios públicos de todo nivel, gobernantes locales, directores de los órganos de control a nivel territorial, asesores, contratistas y proveedores; es una red delincuencial gestada desde el interior de la Administración Pública y el Sector Privado, a través de contratistas, funcionarios y ex funcionarios.

Tal como se registró en la contextualización del caso, el saqueo de los recursos de la salud en el Departamento del Chocó, es una práctica sistemática y continuada que pareciera hacer parte de la cultura de su gente, para la cual, los recursos públicos se han convertido en el botín que todos desean alcanzar; inclusive trayendo a colación los aportes de Heidenheimer (1989), planteados en el estado del tema, podría decirse que allí es evidente la existencia de un tipo de corrupción extremadamente blanca, es decir, que los constantes actos corruptos son aceptados amplia y abiertamente por las personas que habitan allí.

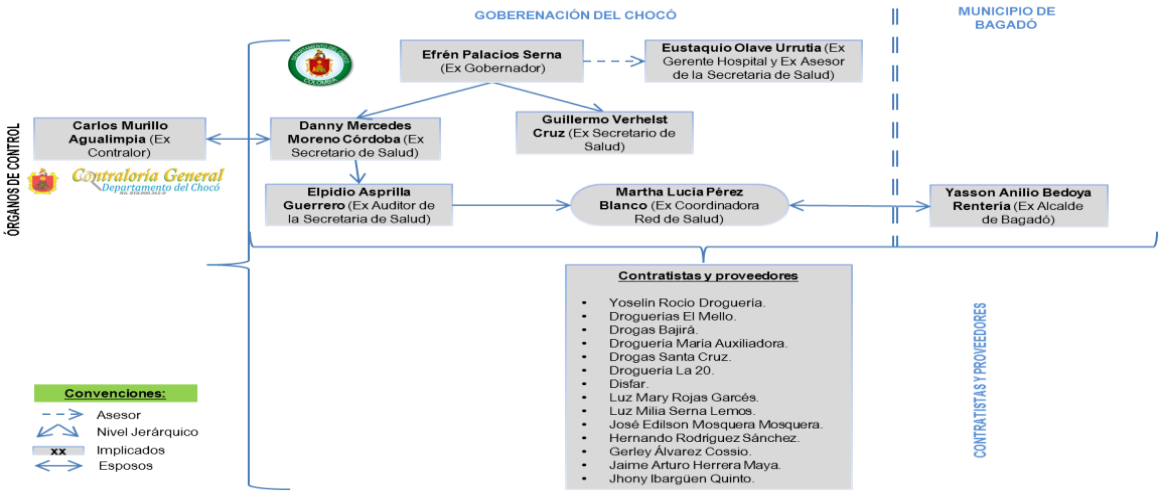
Lo anterior quiere decir además, que allí se está frente a una categoría de *Corrupción Natural* muy aferrada y desarrollada en la población; pues solo a unos cuantos habitantes, pareciera dolerles lo que pasa y se atreven a lanzar comentarios, para poner en alerta a las autoridades, que tampoco es mucho lo que hacen por atacar el fenómeno.

Lograr un fallo a favor, a través de medios ilícitos y procedimientos irregulares, es visto como una hazaña al interior de la población, que merece una celebración al interior de la cultura chocoana y no un rechazo o indignación.

Son tantos los casos, los campos y los sectores afectados por la corrupción en ese departamento, que no en vano el DANE lo ha categorizado como el Departamento con los Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, más altos del país, tal como se registró en el capítulo III de la presente investigación.

Para complementar la lectura del caso, a continuación, se presenta un organigrama, como ayuda gráfica que facilita la interpretación del mismo.

Gráfica 25. **Organigrama Caso CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ**



Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de diferentes medios de comunicación, reportes e informes de las autoridades

Retomando lo dicho anteriormente, el acto de corrupción en sus inicios, suele engendrar cierto miedo y temor, los cuales al ser vencidos, se convierten automáticamente en

incentivos para el corrupto, incitando a la comisión de nuevos actos de corrupción, llegándose a convertir inclusive, en una especie de adicción; precisamente eso es lo que ha venido sucedido en el Chocó, cada nuevo acto de corrupción aviva la esperanza y alimenta los ánimos, de aquellos que han tenido la intensión de saquear al Estado; vivir de la corrupción, pareciera que se ha convertido en una práctica apenas natural de supervivencia y que se agudiza con una patología negativa a reconocer sus delitos, por muy evidentes que sean las pruebas que los inculpan. (Soler Montagud, 2014).

Por otro lado, podría señalarse que allí es el escenario ideal, donde se materializan las apreciaciones del profesor Muiño (2014), respecto a que la corrupción es:

> […] un compadreo con el poder político y que cuenta con asesoramiento legal… que la practica una persona mediocre pero con expectativas elevadas, que le gusta que le respeten por el control que puede ejercer, con una motivación de poder elevada y con un liderazgo en la vida pública, proyectado hacia su ego personal y siempre rodeado de una camarilla que le apoya. (Muiño, 2014, párr. 13-14).

Los anteriores hallazgos, sumados a los escasos resultados obtenidos en la lucha contra la corrupción, registrados anteriormente, son una clara muestra de la fuerte corrupción extrema que azota dicha región, la cual ha cooptado los órganos de control e investigación en ese departamento, impidiendo que se ejerza una efectiva labor de vigilancia y control de los bienes y recursos públicos.

Es posiblemente la región donde los controles sociales, -descritos en el capítulo I-, han perdido vigencia y donde el miedo a un posible castigo, no se siente por ningún lado.

3.8 Análisis y comparación de casos

Retomando la matriz de análisis y comparación de casos de corrupción, a continuación, se presentan los resultados comparativos de los tres (3) casos abordados, a partir de los cuales se generan varias conclusiones.

Tabla 26. **Matriz para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción**

FACTOR	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR Y VALORAR	ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS		
		Caso 1. GRUPO NULE	**Caso 2. CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL D.C.**	**Caso 3. CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ**
1. Contextual	**1. Origen de los hechos.**	Sector privado.	Seno de la Administración Pública distrital.	Sector público, privado y mixto.
	2. Sector afectado.	Sector público.	Sector público.	Sector público.

FACTOR	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR Y VALORAR	ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS		
		Caso 1. GRUPO NULE	**Caso 2. CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL D.C.**	**Caso 3. CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ**
	3. Lugar donde suceden los hechos.	Sector público.	Sector público.	Sector público.
2. Actores involucrados	**4. Calidad y/o arraigo de los actores**.	Contratistas.	Funcionarios públicos de elección popular y de libre nombramiento y remoción.	Funcionarios públicos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, exfuncionarios, contratistas y funcionarios de la justicia y los órganos de control.
	5. Formación de los actores.	Profesionales universitarios egresados de prestigiosas universidades del país.	Profesionales universitarios, especializados y doctos en el manejo de los asuntos públicos.	Profesionales universitarios, excepto algunos contratistas.
	6. Filiación y/o vínculos de los actores.	Los primos NULE, pertenecen una dinastía de políticos y empresarios costeños	Los hermanos Moreno Rojas, son personas herederas de una tradición política que viene desde el expresidente Rojas Pinilla, abuelo de los involucrados.	Funcionarios, exfuncionarios y contratistas con experiencia y trayectoria en el sector público.
3. Presión, racionalización y personalidad	**7. Motivación**.	Necesidades superiores y sociales.	Necesidades superiores y sociales.	Necesidades básicas, superiores y sociales.
	8. Proceso de racionalización.	Proceso de racionalización, antes y durante la ejecución de los actos corruptos, exigido en parte, por el sector donde competían el cual abandonaban rápidamente, confiados y amparados en las influencias que tenían.	Proceso de racionalización antes y durante, pero que rápidamente era desechado ante la seguridad y confianza que les brindaba el cargo que ocupaban.	Proceso de racionalización antes y durante la comisión de los actos, cuyo éxito les hacía olvidar el proceso de racionalización posterior.

FACTOR	ASPECTOS E INDICADORES A IDENTIFICAR Y VALORAR	ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE CASOS		
		Caso 1. GRUPO NULE	**Caso 2. CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN EN EL D.C.**	**Caso 3. CARRUSEL DE LA SALUD EN EL CHOCÓ**
	9. Personalidad demostrada.	Los comportamientos demostrados por los actores, evidencian un tipo de *personalidad narcisista.*	Sus dotes de políticos exitosos, los hace merecedores de un tipo de *personalidad antisocial*.	Dado el rol y el perfil de los involucrados (funcionarios, exfuncionarios y contratistas), hace que se conjuguen los dos tipos de personalidad: *narcisistas* y *antisociales*.
4. Oportunidad	**10. Oportunidad o momento en que se perpetuó el hecho**.	La ausencia de controles, favorecida desde la propia presidencia de la república.	Cuando accedieron al poder como máximas autoridades administrativas en el Distrito y el Congreso de la República.	Cuando lograron legar a los cargos públicos y lograron acceder al sector público a través de la contratación.
	11. Táctica o procedimiento empleado.	Falsificación de documentos, suplantación de personas, pago de sobornos, tráfico de influencias.	Abuso de autoridad y tráfico de influencias.	Falsificación de documentos, suplantación de personas, tráfico de influencias y abuso de autoridad.
5. Categoría y/o tipo de corrupción	**12. Natural o Extrema**	Extrema.	Extrema.	Natural y Extrema.

Fuente: Elaboración propia, con base en información registrada sobre los casos de corrupción, contextualizados y caracterizados anteriormente

A partir de los resultados anteriores, se pueden plantear las siguientes conclusiones generales:

a. La corrupción se puede originar en y desde cualquier sector de la sociedad (público, privado o mixto).
b. En los casos analizados, el único sector afectado fue el público, es decir el Estado.
c. El lugar donde se materializaron los actos de corrupción, fue el sector público aunque en algunos casos provinieron del sector privado.
d. En los casos analizados, participaron todo tipo de personas, desde funcionarios públicos de todas las ramas, de distintos niveles y jerarquías, de elección popular, libre nombramiento y remoción, así como contratistas grandes y pequeños.
e. En la mayoría de los actores involucrados, se evidenció un nivel de formación profesional, aunque llama la atención que los bajos niveles de formación académica en varios contratistas y funcionarios, se asocia con un tipo de

corrupción natural, como se observó en el caso del Carrusel de la Salud en el Chocó.

f. En el caso de los funcionarios públicos, todos presentan un vasto conocimiento del sector público, favorecido por una amplia trayectoria política.
g. En todos los casos, están presentes unas necesidades superiores y sociales que motivan dichos comportamientos corruptos y una necesidades básicas como en el caso del Chocó, que podrían asociarse a un tipo de corrupción natural.
h. En todos los casos está presente un proceso de racionalización antes y durante la comisión de los actos de corrupción, proceso que generalmente es abandonado después de cometido el ilícito.
i. Se evidencia en los actores, la presencia de los dos trastornos de personalidad ya enunciados: narcisistas y antisociales, que van asociadas al tipo de necesidades.
j. La posibilidad de acceder al poder público, bien sea a través de cargos de elección popular, de libre nombramiento y remoción o a través de la contratación y la ausencia de controles estatales efectivos, generan la oportunidad para comisión de los actos de corrupción.
k. En casi todos los casos se presentan tácticas o procedimientos similares, que se relacionan con la falsificación de documentos, la suplantación de personas, así como el tráfico de influencias y el abuso de autoridad, entre otros.

Adicional a las anteriores conclusiones generales, resulta importante anotar que los implicados en los referidos casos de corrupción, casi siempre han sido personas reconocidas, con una amplia trayectoria política y que se han paseado por las diferentes esferas del Estado; por tanto, ante dicha apreciación surgen los siguientes interrogantes: ¿será que estos casos de corrupción en los que han salido involucrados, son los únicos en los que han participado? o ¿solo son una pequeña muestra de la vida delincuencial, que han llevado en el sector público?.

Por otra parte, se ha podido apreciar también que la gran mayoría de los implicados –por no decir que todos-, son personas con un alto nivel de preparación y formación académica, conocedores y doctos en los asuntos públicos, situación que permite confirmar las apreciaciones que hiciera en su momento Misas Arango G. *et al* (2005), en cuanto a que:

> […] la defraudación a gran escala, requiere por parte de los corruptos, una serie de competencias, habilidades y relaciones políticas, sociales y económicas que la hagan posible y, al mismo tiempo, que se minimicen los riesgos de ser descubiertos y sobre todo, encauzados y capturados por tales delitos. (Misas Arango *et al*, 2005, p. 114).

Cabe anotar, que en cuanto a la categoría de la *Corrupción Natural*, si bien es una categoría importante y anterior inclusive a la *Corrupción Extrema*, no hace falta referenciar o relacionar algún caso en particular para identificar sus características particulares, solo basta con salir a la calle y observar el comportamiento equivocado del

ciudadano del común, especialmente el de aquellos *avispados*, que al mejor estilo narrativo y descriptivo de Juan Luis Mejía Arango (2003), no prevén las situaciones, las resuelven en cada momento gracias a su viveza, no creen y subvaloran el esfuerzo de los demás, pues saben cómo se la gana de ojo, tienen agallas y se llevan a todo el mundo por delante y siempre buscan sacar ventaja en cada negocio, sin importar las consecuencias.

Son aquellos *avispados* que no hacen filas, no respetan los turnos y tienen mil artilugios para burlar cualquier norma social o legal que impida alcanzar sus ambiciones, para quienes las más elementales normas de convivencia, los semáforos, los códigos, no son obstáculos en su camino; por el contrario, consideran que siempre habrá un atajo para llegar antes que los ingenuos que respetan la fila (Mejía Arango, 2012); aunado a lo anterior, se suma una tendencia predominante en un buen número de colombianos que aceptan, inculcan y ayudan a perpetrar la cultura del vivo (Revista Semana, 2011).

Por último, vale mencionar que los anteriores hechos de corrupción, permiten evidenciar lo que en algún momento advertía la Corporación Transparencia por Colombia, acerca de que la corrupción en el país, no es percibida como el mal mayor, con el agravante de que los colombianos no se percatan de las conexiones y los efectos del fenómeno, sobre la efectividad y legitimidad de las instituciones, la equidad y la justicia social, el acceso a los derechos y hasta la conservación de la propia vida. (Corporación Transparencia por Colombia, 2011).

Por otra parte, y continuando con el desarrollo temático de la presente investigación, en el siguiente capítulo, se intenta hacer una aproximación, hacia la construcción de una propuesta conceptual y metodológica, que busque fortalecer y/o implementar un esquema institucional, que aborde y enfrente con mayor efectividad el fenómeno de la corrupción en Colombia.

Propuesta que descansa, sobre la base de las aproximaciones conceptuales esbozadas, en el apartado sobre el estado del arte y los diferentes hallazgos registrados en los capítulos subsiguientes, relacionados con los entes de control e investigación estatal y el análisis de los diferentes casos de corrupción.

4. Capítulo 4.

HERRAMIENTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS, PARA ABORDAR Y ENFRENTAR EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Si bien, en la bibliografía existen numerosos conceptos y definiciones acerca del fenómeno de la corrupción, muy pocos apuntan o guardan una adecuada coherencia con la realidad social y cultural de Colombia, de ahí la necesidad, de proponer una nueva definición del término, que permita incluir más actores, acciones, modalidades y sectores (público y privado), de tal manera que se replanteen los actuales conceptos y, por tanto, las formas de abordarlo.

Así mismo, después de haber detallado la institucionalidad desde la cual se adelanta la lucha contra la corrupción, analizado algunos casos sucedidos y conocidos durante la última década en Colombia y examinado el fenómeno en otros lugares del mundo, se han identificado algunas herramientas metodológicas, a partir de las cuales, se puede considerar el replanteamiento del esquema-modelo institucional, a partir del cual se desarrolla hoy la lucha contra la corrupción.

4.1 Aportes para la construcción de un nuevo concepto sobre la corrupción

Con relación a la propuesta de aproximarse a la construcción de un nuevo concepto sobre la corrupción, planteada en uno de los objetivos específicos de la presente investigación, se parte de la base conceptual sobre el fenómeno, esbozada en el capítulo I y los diferentes hallazgos registrados en los capítulos subsiguientes, a partir de los cuales, se tomaron rasgos y características acerca de lo que significaría el concepto y la realidad que involucra el fenómeno de la corrupción en Colombia.

Así entonces, se tiene que la corrupción en Colombia se relaciona con: *todas aquellas acciones y omisiones que permiten obtener un provecho ilícito, mediante la infracción de un principio ético y/o un deber legal*.

Tal como se ha planteado en los apartados anteriores de la presente investigación, el corrupto no es solamente aquella persona que promueve la conducta o quien la desarrolla, sino también aquella que no hace nada por evitarla y, aun conociéndola, no hace nada por denunciarla; de allí que la anterior definición sea abierta en este sentido, de tal manera que permita incluir y vincular a cuantos participan en ella.

Es necesario entender además, que la corrupción siempre tendrá un solo objetivo, que no es otro que la *obtención de un provecho o beneficio*, independiente de la presentación o la forma del mismo (dinero, especie, favores, etc.), en ese sentido, lo que resulta necesario y conveniente, es identificar y calificar la *ilicitud* que acompaña su obtención, así como los medios legales o ilegales empleados para lograrlo.

Dicha ilicitud se debe tratar de establecer, a partir de la identificación de los *principios éticos y/o deberes legales* que se infringen, que como ya se ha dicho, estos no necesariamente necesitan estar codificados o compilados en el ordenamiento jurídico, para saber que existen y que su vulneración puede generar un daño.

Pues tal como se registró en el apartado conceptual, dentro de una sociedad deben existir reglas de comportamiento mínimas, que sin necesidad de estar codificadas, deber ser cumplidas a cabalidad para garantizar un normal desarrollo social y de convivencia.

Obsérvese bien, que en el concepto que se acaba de plantear acerca de la corrupción, la ocurrencia de la misma no se está enfocando en un sector específico (público o privado), o en un determinado actor o responsable (el que ofrece, el que exige o el que recibe), o en la posición de dominio, poder, confianza o influencia que el individuo pueda ejercer, tal como se hace en otras definiciones conceptuales registradas en capítulos anteriores; tampoco se vincula con la idea, de que en ella siempre actúan más de dos personas, pues es claro que los actos de corrupción, también pueden ser cometidos por una sola persona y de manera individual, quien, aprovechándose de su posición, puede perpetrar el hecho.

Al hablar de deberes, se puede recurrir a lo mencionado anteriormente por Ernesto Garzón (1995), quien acepta la conveniencia de hablar de deberes posicionales, los cuales valen para todos y, con respecto a todos los individuos, sin que importe el papel social que ellos desempeñen. Es decir, que independiente de la posición o el rol que los individuos desempeñen dentro de la sociedad, a cada uno le asiste un nivel de responsabilidad ético y legal, que debe cumplir a cabalidad y a partir del cual, debe ser valorado.

Por otro lado, los resultados obtenidos del análisis tanto de los entes de control e investigación, como de los casos de corrupción abordados, permiten desvirtuar –al menos parcialmente- la concepción generalizada que subsiste en el imaginario de la sociedad colombiana, acerca de que la cultura y la raza inciden en los niveles de corrupción y que determinadas regiones son más corruptas que otras, pues se logró demostrar medianamente que los niveles de corrupción están asociados a otros factores como la pobreza, la concentración del poder (político y económico) y en último, al tipo de necesidades que tienen los individuos y la oportunidad que tienen para suplirlas.

Otra de las apuestas de la presente investigación, es la de aproximarse a la construcción de una propuesta-modelo, que busque fortalecer y/o implementar un esquema

institucional, para abordar la corrupción con mayor efectividad y determinación en el contexto colombiano; en ese sentido, a continuación, se plantean algunos aportes.

4.2 Recomendaciones y sugerencia

Con el ánimo de facilitar la interpretación de las aportaciones y herramientas planteadas a lo largo de la presente investigación, a continuación se hace una compilación de las mismas, tratando de describirlas, definirlas y clasificarlas según su carácter, nivel de competencia y dimensión.

Aclarando que su materialización, requiere de importantes decisiones de Estado, que promuevan desde reformas de políticas, marcos normativos, procedimientos judiciales y administrativos y la adopción de estrategias educativas, que ayuden a impulsar cambios culturales y sociales, en la manera de percibir, entender y abordar el fenómeno.

Tabla 27. **Compilación y clasificación de las herramientas y aportaciones**

ITEM	RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	CARÁCTER Y/O DIMENSIÓN
1	Replantear la concepción que se tiene en la actualidad, entorno al fenómeno de la corrupción, desde su descripción conceptual, la manera de percibirla y la forma de abordarla en Colombia; pasando por la construcción de un lenguaje especializado sobre el tema, de tal manera que su abordaje y tratamiento no se realice deliberadamente, sino a partir de características especiales, donde las palabras que se empleen, tengan un significado definido y por tanto válido, frente a las nuevas manifestaciones y mutaciones que sufre constantemente el fenómeno.	Académico y Político.
2	Promover reformas que conlleven a replantear, la frágil inserción de los *actos de corrupción* en el ordenamiento jurídico; llegando inclusive a reconsiderar, el principio constitucional de la *presunción de inocencia*, adecuando los tipos penales y los instrumentos normativos, a los casos de corrupción; de tal manera, que la *carga de la prueba* en las investigaciones por corrupción, recaigan sobre los presuntos implicados y no sobre el propio Estado, quien es el principal afectado; ello sugiere que los presuntos implicados, sean quienes tengan que demostrar, con suficiente claridad y evidencia probatoria, el origen de sus enriquecimientos y por tanto su inocencia.	Político y Legal.
3	En cuanto a la tasación de las penas y sanciones por actos de corrupción, podría pensarse en penas equivalentes a la tentativa de homicidio o inclusive el propio homicidio, porque en últimas ese es el resultado de la corrupción, el abandono y la muerte de la población.	Político y Legal.
4	Establecer marcos normativos de largo aliento y no seguir cayendo en la tradicional y devastadora costumbre política, de negociar la jerarquía de las penas en cada periodo de gobierno.	Político y Legal.
5	Replantear los términos de la *caducidad* y la *prescripción* de las acciones fiscales, disciplinarias y penales en los casos de corrupción; ello sugiere	Político y Legal.

ITEM	RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	CARÁCTER Y/O DIMENSIÓN
	desmotar los términos de la caducidad y la prescripción de la acción y dejarlos abiertos en el tiempo, para que no se pierda la posibilidad de recuperar los bienes y recursos, y sancionar a los responsables.	
6	Pensar en la necesidad de designar y centralizar la tarea de lucha contra la corrupción, en una sola entidad (nueva o una de las existentes); entidad a la cual, además de delegarle funciones y responsabilidades, también se le asignen recursos y herramientas tecnológicas e investigativas y sobre todo, facultades legales extraordinarias, para que pueda realizar una labor efectiva contra el fenómeno.	Político, Legal y Administrativo.
7	Diseñar e implementar, protocolos de investigación adecuados, que ayuden a unificar los criterios de lucha contra la corrupción, en las diferentes jurisdicciones: penal, fiscal y disciplinaria, teniendo en cuenta las tácticas y los modus operandi, más frecuentes como: la falsificación, la suplantación, el soborno, el tráfico de influencias y el abuso de autoridad, entre otros.	Institucional.
8	Formular e institucionalizar, una cátedra que promueva el buen uso, la protección y el cuidado de los bienes y recursos públicos, sobre la base de principios éticos como la honestidad, la sinceridad, la integridad, el respeto, la responsabilidad, la justicia y la solidaridad; cátedra que debe ser incluida en los pensum académicos y que sea de obligatorio cumplimiento, por parte de todos los establecidos educativos públicos y privados del país.	Político y Educativo.
9	Adecuar las instituciones públicas, de cara a una nueva perspectiva de nación, en la que, a pesar de llegar a vivir con menores niveles de conflicto armado, también se requiere de control, investigación y sanción; ello significa la reforma y el fortalecimiento, de sus entes de control e investigación.	Político, Legal y Administrativo.
10	Promover la participación decidida y activa de la sociedad, para lograr un control social más efectivo, lo cual sugiere la implementación de incentivos verdaderamente representativos y atractivos, que permitan aumentar la intensión de denuncia en la población; denuncias que sean bien fundamentadas y que aporten insumos veraces, para adelantar investigaciones efectivas, cometido que se puede lograr a través de adecuados y oportunos procesos de capacitación y la facilitación de herramientas idóneas; así como trabajar en el desmonte de la idea de que los actos de corrupción, no tienen ni querellante ni doliente y que son delitos impersonales, postura que aumenta los niveles de indiferencia social frente al fenómeno.	Político, Administrativo, Académico y Educativo.
11	Replantear la Estrategia Nacional de Política Pública Integral Anticorrupción – PPIA, tanto en su contenido como en su tiempo de duración y forma de financiación, e ir más allá de la mera proposición de acciones y delegación de responsabilidades en torno a las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia.	Político y Legal.
12	Fortalecer nuestro sistema represivo y sancionatorio, para poder castigar severamente, los incumplimientos y el abuso de la confianza otorgada a los administradores y gobernantes, aumentando así sus niveles de responsabilidad y sanción, de tal manera que sus fallas, tengan mayores niveles de sanción y no tratamientos especiales.	Político y Legal.

ITEM	RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	CARÁCTER Y/O DIMENSIÓN
13	Trabajar en la implementación de agresivas campañas de prevención de la corrupción, teniendo en cuenta que las campañas públicas contra ésta, no deben hacer parte de un marketing de gobierno, sino una estrategia de Estado y que además, no se queden en pequeñas pausas y espacios publicitarios de temporada; ello implica entre otras cosas, pensar en una estrategia de publicidad, para hacer públicas las sanciones que los organismos de control e investigación, imponen a los corruptos, buscando con ello generar conciencia y crear anticuerpos en la sociedad.	Político, Administrativo y Educativo.
14	Replantear y/o fortalecer el análisis comportamental de los funcionarios, revisando periódicamente sus estilos de vida, sus necesidades y expectativas, entre muchos otros aspectos, para detectar posibles riesgos de corrupción y así evitar que ese malvado durmiente semejante al cáncer, se despierte y si lo hace, se pueda atacar oportunamente.	Político, Legal y Administrativo.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información registrada anteriormente

Por último, además de las conclusiones preliminares registradas en la parte final de cada uno de los capítulos anteriores, se considera necesario, tratar de redondear algunas ideas y plantear algunos comentarios finales, a manera de conclusiones.

4.3 Comentarios finales

En atención al objetivo que buscaba generar algunas recomendaciones y sugerencias, que permitieran fortalecer y/o implementar un nuevo esquema institucional, que aborde y enfrente con mayor determinación y efectividad el fenómeno de la corrupción en Colombia, a continuación se plasman algunas de ellas, aclarando que a lo largo del presente documento, también se fueron registrando varios comentarios preliminares.

Sea lo primero para concluir, que frente a la definición conceptual del término *corrupción*, es evidente que cuanto más se siga ahondando en la búsqueda de definiciones y conceptos sobre el fenómeno, cada vez se identificarán nuevos elementos que pueden seguir agrandando la definición, pues según lo manifestado por Klitgaard, “las definiciones no son estáticas, lo que las sociedades entienden como corrupto, evoluciona” (Klitgaard, 1994, p. 38); sin embargo, en los apartados anteriores se dejaron varios aportes para la construcción de un nuevo concepto sobre el fenómeno.

De igual manera, frente a la intención de proponer la construcción de un marco de referencia teórico-metodológico, que permitiera abordar y analizar casos de corrupción, en el capítulo II se intentó cumplir con dicho objetivo y su aplicación –al menos en el ámbito académico-, se materializó en el capítulo III; en este último capítulo, también se trató de evaluar y determinar, cual ha sido la labor desarrollada por los órganos de

Control e Investigación, logrando identificar y plasmar algunos de sus principales aportes, resultados, limitaciones y desafíos institucionales, frente al fenómeno.

En cuanto al aporte de herramientas metodológicas, se considera que la "*Matriz para la caracterización, análisis y comparación de casos de corrupción*", es un buen insumo que puede servir para orientar el abordaje y análisis de la corrupción, pues permite identificar varios factores importantes al momento de analizar y evaluar los casos de corrupción, entre ellos sus impactos, las posibles causas y motivaciones de los implicados, así como la oportunidad y las tácticas empleadas para cometer los actos de corrupción, entre otros.

Por otra parte, es necesario precisar que los datos registrados en la **Grafica 19**. Sanciones disciplinarias, penales y fiscales impuestas durante el periodo 2010-2014, evidencian el estado de vulnerabilidad, debilidad, ineficacia y crisis institucional que se vive al interior del Estado, para enfrentar la corrupción. Siendo ésta, una muestra de que el actual modelo legal-institucional, a partir del cual se desarrolla la lucha anticorrupción en Colombia, no es, ni ha sido el más adecuado ni el más efectivo; toda vez que los constantes y crecientes escándalos de corrupción así lo evidencian y los bajos resultados obtenidos por los órganos de control e investigación, registrados en capítulos anteriores, lo confirman; a lo anterior se suman los hallazgos registrados en los casos de corrupción abordados, en los cuales se observó la participación decidida y premeditada de funcionarios públicos de todo nivel y todas las ramas del poder público.

Lo evidenciado en el departamento del Chocó -por citar un ejemplo-, permite concluir que los niveles de corrupción están estrechamente relacionados, con los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas; es decir, que existe una alta probabilidad de que en aquellos territorios donde los NBI son muy altos, los niveles de corrupción también lo sean; por lo que dichas variables, podrían servir para generar alertas y llamar la atención de los órganos de control e investigación del orden nacional, para que direccionen y enfoquen sus mayores esfuerzos.

Retomando la clasificación de las necesidades planteadas por Maslow, las cuales fueron consideradas en el aparte conceptual del capítulo I y apoyados en los hallazgos registrados a lo largo de la presente investigación, se infiere que éstas pueden llegar a determinar el grado de afectación de los actos de corrupción; es decir, cuando se trate de *necesidades básicas* las que mueven el interés de los corruptos, los efectos de la corrupción pueden considerarse como poco significativos; mientras que, cuando se trate de *necesidades superiores o sociales*, relacionadas con el reconocimiento y la autorrealización del ser humano, los efectos de la corrupción que se presentan, alrededor de la posibilidad de satisfacerlas, suelen llegar a generar unos efectos devastadores.

Entre tanto, con base en las lecturas, las revisiones y los análisis efectuados a lo largo de la investigación, se entiende que el tratamiento diferencial y preferencial aplicado en Colombia, para abordar, individualizar y enfrentar el fenómeno de la corrupción, pretende

desconocer que estos actos pueden ser cometidos por cualquier ciudadano del común y no necesariamente por los funcionarios públicos o aquellos que cumplen dicha función.

Por lo que, frente al tratamiento y el abordaje que se hace hoy del fenómeno, se considera necesario replantear la estrategia institucional-oficial, e ir más allá de la mera sanción legal de las conductas asociadas a ella y que en la mayoría de los casos, están enfocadas casi que de manera exclusiva, contra aquellas personas que tengan algún vínculo con el sector público.

Proposición que se plantea teniendo en cuenta el tratamiento generalizado que se hace en EE.UU de la corrupción, donde se parte de la base de que éste fenómeno puede estar presente en cualquier individuo y, por tanto, su tratamiento no puede contemplar discriminaciones o privilegios; de allí que su mirada y respuesta integral, permita arrojar mejores resultados en su lucha y, por tanto, en los menores índices de corrupción.

Complementando lo anterior, es importante que en la medida en que se otorguen mayores márgenes de maniobra, autonomía y discrecionalidad a los gestores y administradores públicos y privados, los niveles de responsabilidad y sanción por sus faltas e incumplimientos, deben ser mayores y no incurrir en tratamientos preferenciales y de favorecimiento, como en el caso de los llamados *aforados*, a quienes se premian, dándoles un trato especial y menos severo, según lo advertía en su momento el entonces Fiscal General de la Nación, Alfonso Valdivieso *et al* (1997).

Ahora bien, teniendo en cuenta la categorización de la corrupción, que se ha realizado en el capítulo I y cuya materialización se ha podio evidenciar en los casos analizados, como la *corrupción natural y extrema*, se propone que la lucha contra la corrupción en Colombia, debe repensarse desde un nivel macro, a partir del replanteamiento de la política pública anticorrupción existente, pasando por reformas de carácter político, legal, administrativo y educativo (cultural y social), y desde un nivel micro, que involucre la parte operativa de la estrategia, es decir, tanto las instituciones encargadas de ejecutarla como los componentes y acciones encomendadas a cada una.

Pues las características y resultados tanto de los órganos de control e investigación, como de la PPIA, consignados en el capítulo III, permiten corroborar la hipótesis planteada al comienzo de la presente investigación, en la cual se advertía, que una de las grandes fallas que se tenían para enfrentar el fenómeno de la corrupción en Colombia, era el desequilibrio institucional y el desorden organizacional, en torno a la manera como el Estado enfrenta la problemática, ya que tanto las funciones como las herramientas y mecanismos técnico-legales, establecidos para adelantar dicha labor, se encuentran dispersas y de manera desorganizada al interior de toda la administración pública, impidiendo que se desarrolle un adecuado proceso de articulación y cooperación entre las entidades, para hacer un solo frente común contra el fenómeno.

Dicha situación se traduce en un problema de muchas manos, es decir, existen ideas, propuestas y acciones interesantes para hacerle frente a la corrupción, desde el estamento oficial y a partir de la misma PPIA, pero no se evidencia en la práctica, un verdadero compromiso institucional desde la alta dirección del Estado, que garantice tanto la continuidad de los funcionarios responsables, como de las mismas políticas, haciendo que estas se queden a media marcha en el mejor de los casos, y en otros, ni siquiera se apliquen realmente; lo que en palabras de Klitgaard significa que, "las leyes y los controles, resultan insuficientes si no existen sistemas para implementarlos" (Klitgaard, 1996, p. 5).

De no actuarse de manera oportuna frente a la situación descrita anteriormente, es decir, que si no efectúan los ajustes y cambios necesarios a las políticas institucionales, estaremos avocados a presenciar el nacimiento y rápida desaparición, de una estrategia más, de lucha contra la corrupción en Colombia con un ingrediente adicional, que se relaciona con la formulación de la misma PPIA, la cual responde a requerimientos de organismos multilaterales y toma como base conceptual, los planteamientos de la ONG Transparencia Internacional, que como ya se ha debatido en el marco conceptual de la presente investigación, los postulados de ésta, distan mucho de la verdadera conceptualización que se debe hacer del fenómeno.

Otro de los vacíos observados y tal vez una de las tareas que deba realizarse pronto, es la de promover reformas que conlleven a replantear la frágil inserción de los *actos de corrupción* en el ordenamiento jurídico y la conceptualización que se tiene del fenómeno; llegando inclusive a reconsiderar, el principio constitucional de la presunción de inocencia[86] y adecuar los instrumentos normativos a los casos de corrupción, en algo similar a como funciona hoy el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia y los procedimientos establecidos para la Extinción del Dominio, referenciados al comienzo en el capítulo I.

Es decir que la carga de la prueba en las investigaciones por corrupción, recaiga sobre los presuntos implicados y no en el Estado quien es el principal afectado, pues no es concebible que a quien le hurtan los recursos –en estos casos al Estado-, le corresponda también demostrar su propiedad e investigar la pérdida, tal como sucede actualmente.

Por lo tanto, lo que se sugiere es que los presuntos implicados sean quienes tengan que demostrar, con suficiente claridad y evidencia probatoria, el origen de sus enriquecimientos y, por tanto su inocencia, tal como se ha hecho en países azotados por la corrupción en épocas anteriores, como Hong Kong, en donde los corruptos son culpables hasta que prueben ser inocentes (Klitgaard, 1994).

---

[86] El Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, dispone que: *"[…] Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable…"*.

De hecho en cuanto a la tasación de la sanción por actos de corrupción, podría pensarse en penas equivalentes a la tentativa de homicidio o inclusive el propio homicidio, porque en ultimas ese es el resultado de la corrupción, un país en el cual los recursos destinados para atender y apaciguar las necesidades de su población –como la falta de educación, vivienda, salud, alimentación y bienestar-, son desviados y arrebatados generando abandono y con él, la muerte de sus habitantes.

Al respecto también se debe tener cuidado, de no seguir cayendo en la tradicional y devastadora costumbre política, de negociar la jerarquía de las penas en cada periodo de gobierno, pues tal como lo advierte Édgar Revéiz “se ha convertido en costumbre durante los últimos 25 años, cambiar las penas en cada período presidencial, para negociar con un grupo ilegal distinto” (Revéiz Roldan, 2012, p. 40); situación que dificulta el establecimiento de una guía de largo plazo, que permita identificar moralmente una escala de valores, para calificar los delitos de acuerdo a su gravedad.

De igual manera, frente a los casos de corrupción no se puede dejar a merced del tiempo, la posibilidad de recuperar los recursos públicos y la oportunidad de sancionar a los responsables de su administración; ello significa replantear los términos de la caducidad y de la prescripción de las acciones fiscales, disciplinarias y penales, las cuales en la actualidad, contemplan un periodo promedio de cinco (5) años.

Lo anterior, quiere decir que según la normatividad vigente, si dentro de dicho periodo de tiempo (cinco años), no se logra adelantar alguna acción que permita la recuperación de los bienes y recursos públicos, y tampoco se pueda sancionar la conducta culposa o dolosa de los responsables, los hechos ya no se pueden investigar y, por tanto, se pierde toda posibilidad de iniciar algún tipo de acción.

En ese sentido, lo que se sugiere es desmotar los términos de la caducidad y la prescripción de la acción, para los casos de corrupción concretamente y dejarlos abiertos, para que no se pierda la posibilidad de recuperar los recursos y sancionar a los responsables.

Otro aspecto de política pública no menos importante a la anterior, es la que tiene que ver con la necesidad de formular e institucionalizar, una cátedra de educación que promueva el buen uso de los bienes y recursos públicos, sobre la base de principios éticos como la honestidad, la sinceridad, la integridad, el respeto, la responsabilidad, la justicia y la solidaridad, entre otros, cátedra que debe ser incluida en los pensum académicos y que sea de obligatorio cumplimiento por parte de todos los establecidos educativos públicos y privados del país, y que sirva de complemento a las estrategias de integridad y cultura de la legalidad, que se vienen desarrollando por parte del Ministerio de Educación Nacional – MEN, en atención a las acciones del Plan de Acción, propuesto dentro de la PPIA.

Podría decirse además, que la propuesta anterior es la base para lograr consolidar un efectivo control social, que ayude a enfrentar y controlar los posibles asomos de *corrupción natural* en nuestros niños y jóvenes, y lo que a futuro, podría menguar los niveles de *corrupción extrema*. Propuesta que se encuentra en sintonía con las estrategias formuladas por organizaciones internacionales, como la Comunidad Andina de Naciones – CAN, organismo que a través de la decisión 668 de 2007, sugirió "promover la ejecución de acciones dentro de los sistemas de educación, tendientes a fortalecer la transmisión de contenidos anticorrupción" (Comunidad Andina de Naciones - CAN, 2007, p. 5).

De otra parte, frente a la problemática de muchas manos manejando la PPIA, la cual se traduce en la dispersión desorganizada de toda la estrategia estatal, que por cierto, solo contempla acciones encaminadas a fortalecer la transparencia y el acceso a la información, como una manera de prevenir los actos de corrupción, convirtiéndose en elementos complementarios de la gestión pública, se plantea la necesidad de pensar en la designación y centralización de la tarea contra la corrupción, en una sola entidad[87] (nueva o una de las existentes).

Entidad a la cual, además de delegarle funciones y responsabilidades, también se le deben asignar recursos y herramientas tecnológicas e investigativas y, sobre todo, facultades legales extraordinarias para que pueda realizar una efectiva labor contra la corrupción, pues la dispersión de funciones, aunada a las fisuras institucionales que se han advertido, no solamente facilitan la existencia de una corrupción extrema, sino que posibilitan que los actos de corrupción, no se investiguen ni se sancionen adecuada y eficazmente.

En esta vía, no sobra decir que los actuales órganos de control e investigación, se ven cada vez más atiborrados con cada nueva Ley que se sanciona, las cuales siempre les asigna nuevas responsabilidades a cada uno, situación que los ha ido llevando a un estado de saturación que en muchos casos, les impide atender oportuna y eficazmente todos los frentes de trabajo al mismo tiempo.

De allí que la propuesta de centralizar la lucha contra la corrupción en una sola entidad, guarde relación con una de las recomendaciones formuladas por el Consejo Privado de Competitividad – CPC, en cuyo informe nacional de competitividad 2015-2016, propuso lo siguiente:

---

[87] Al respecto, seguramente muchos lectores relacionaran dicha propuesta con la actual Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, la cual en nuestro criterio, no es más que una dependencia de protocolo, que se encarga de recoger, procesar y difundir datos sueltos sobre el fenómeno de la corrupción, sin que sus acciones y decisiones tengan algún tipo de fuerza vinculante y menos sancionatorio.

> Es necesaria la creación de un grupo multidisciplinario que realice investigaciones relevantes, que permitan establecer el tipo de estructuras institucionales, sistemas de incentivos y aspectos culturales que promueven conductas corruptas, recomendación en la que se ha venido insistiendo en los últimos años y que hace parte de la PPIA, pero que ha tenido un avance nulo. (Consejo Privado de Competitividad - CPC, 2015, p. 267).

Vale reconocer que esta sugerencia, no es novedosa en este campo, solo que en Colombia no se ha llegado a implementar, pues en países como Singapur, Filipinas, Hong Kong, Italia o la misma Francia -cuna de los derechos humanos-, en donde el fenómeno, ha llegado a generar tanto daño y tener tanta fuerza, los mismos estados se han visto en la obligación y la imperiosa necesidad, de replantear tanto su diseño institucional como las estrategias de lucha contra la corrupción, comenzando con el reajuste y fortalecimiento de sus instituciones, y sus sistemas de investigación y sanción, entre otros.

Por otro lado, tal como lo considera el reconocido jurista colombiano Marco Antonio Velilla, “la corrupción no puede combatirse con los instrumentos concebidos para formas delictivas y estructuras simples, sino con estrategias que permitan enfrentar con eficiencia, la capacidad de transformación y el dinamismo que ella tiene” (Velilla Moreno, 2014, p. 1).

Lo anterior se traduce en la necesidad de construir, desde el quehacer misional de cada institución, protocolos adecuados de investigación, que permitan orientar las investigaciones relacionadas con hechos de corrupción, pues tal como se registró en el apartado conceptual, según Conde-Pumpido Tourón:

> […] no se puede perseguir e investigar a un corrupto, de la misma manera como se investiga y se persigue a un ladrón de carteras o a un narcotraficante; las técnicas no pueden ser las mismas y los conocimientos necesarios para aplicarlas tampoco, se debe pensar en un modelo de especialización funcional y orgánica. (Conde-Pumpido Tourón, 2013, p. 29).

Aseveración que responde a una realidad, donde la corrupción gira frecuentemente, en torno a prácticas cada vez más sofisticadas, que buscan una apariencia de legalidad, como garantía de impunidad.

Como se dijo anteriormente, las políticas requieren de una parte operativa que permitan su implementación, por lo que, una vez replanteado y fortalecido el marco legal e institucional de la lucha contra la corrupción, se debe avanzar en otro frente más complejo aún, como es el de lograr la participación decidida y activa de la sociedad, para lograr materializar un control social más efectivo, cuya madurez debe ir acompañada del respaldo institucional.

Como complemento a lo anterior, se sugiere la implementación de incentivos representativos y efectivos, para aumentar la intensión de denuncia en la población, ya que los actuales reconocimientos *simbólicos* que se realizan, no despiertan el interés suficiente de los ciudadanos y, por tanto, no generan los impactos esperados.

Pero no se puede convocar y exigir la participación de la sociedad, cuando el Estado no es capaz de responder a sus demandas y, en la mayoría de los casos, termina *premiando* en los estrados judiciales a los corruptos; dicha situación causa mayor indignación, cuando no existen castigos efectivos y ejemplarizantes, tal como lo relata Klitgaard (1996), "la circunstancia dramática, radica en que no es realista esperar que los funcionarios públicos mal pagos, rechacen sobornos lucrativos y cuando las probabilidades de que los descubran, son pocas y el castigo si los descubren, es leve o inexistente" (Klitgaard, 1996, p. 9).

El panorama anterior, ha sido muy recurrente en los últimos años y tal vez sea, el que mayor indignación, rechazo y apatía genera entre la población colombiana, cuando se habla de convocar un frente de lucha común contra la corrupción.

Aquí es importante detenerse un poco, para tratar de hacer una corta reflexión sobre el tema de la participación ciudadana, en el siguiente sentido: los datos registrados en el capítulo III de la presente investigación, en donde la entonces Contralora Morelli Rico (2014), informaba que durante su periodo de administración, se habían atendido alrededor de 2.704 denuncias efectuadas por la ciudadanía, dan cuenta –al menos frente a la Contraloría-, de una participación activa de la sociedad en el control social, por lo que talvez, resulta inverosímil hablar de una baja participación e incidencia de la sociedad, tal como se advirtió en el documento Conpes 167 de 2013:

> […] la participación ciudadana y el control social no han tenido la incidencia en los asuntos públicos, que se esperaban. Los ejercicios de control ciudadano son débiles y en la mayoría de las veces no logran disminuir el riesgo de corrupción existente, esto se debe, entre otros… a la insuficiente capacidad de las organizaciones ciudadanas, para ejercer a través de ellos un control social efectivo sobre la gestión pública. (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2013, p. 30).

En este sentido, lo que resulta verdaderamente necesario e importante, para fortalecer la participación e incidencia de la sociedad, en la lucha contra la corrupción, es ir más allá de convocar su participación y brindarle a través de adecuados y oportunos procesos de capacitación, las herramientas suficientes y necesarias para que se pueda hacer una verdadera labor de control social, cuyos resultados se reflejen en denuncias bien fundamentadas, que aporten insumos veraces para adelantar investigaciones efectivas.

Se considera por demás, que los niveles de participación ciudadana en el control social, no se deben medir en términos del volumen de concurrencia y participación en las manifestaciones públicas, sino en la calidad y oportunidad de sus controles y denuncias.

De otra parte, frente a lo analizado en el caso del Grupo Nule y los hermanos Moreno Rojas, se observa la existencia de una especie de dominación tradicional, heredada de los padres y abuelos de los implicados, la cual fue mal interpretada y utilizada, a la luz de los planteamientos de Weber y en consecuencia produjo, el establecimiento de un libre albedrio perverso en cada acto de corrupción.

Vale aclarar también, que cuando se hace la alusión a los asuntos legales, no solamente se hace referencia al recurso o a la jurisdicción penal, sino a todo el marco sancionatorio (formal-legal) dentro del cual, se pueden llegar a circunscribir los actos de corrupción: penal, disciplinario, fiscal y social.

Se reitera, no es falta de manos para luchar contra la corrupción en Colombia, son muchos los que estamos en su contra; es falta de una adecuada organización y fortalecimiento de las herramientas para enfrentarla, las cuales deben tener origen en una decidida voluntad política.

Finalmente, ante un eventual desinterés por parte del Estado para querer cambiar las cosas, y frente a la innegable existencia de misterios y secretos, -por cierto necesarios para la supervivencia de cualquier ser-, no queda más que creer y confiar en los gobernantes, pues según el filósofo Han (2013), “la confianza hace posible acciones a pesar de la falta de saber” (Han, 2013, p. 91).

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (22 de febrero de 2000). *Decreto 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación...* Recuperado el 12 de noviembre de 2015, de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40618

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (15 de agosto de 2000). *Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Recuperado el 13 de enero de 2016, de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (12 de julio de 2011). *Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Recuperado el 25 de abril de 2015, de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292

Arroyave Cortés, L., & Guerrero Zapata, A. (diciembre de 2010). *Estudio de siete casos de personas condenadas por delitos contra la administración pública en Colombia, entre el 2009 y el 2010, desde la perspectiva criminológica.* Recuperado el 30 de noviembre de 2015, de Policía Nacional de Colombia: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol52_2/04estudio.html

Auditoría General de la República - AGR. (2014). *Manual del proceso auditor - versión 6.0.* Bogotá, D.C., Colombia: Auditoría General de la República.

Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Beccaria, C. (2011). *De los delitos y de las penas*, Primera edición electrónica. (F. d. Económica, Editor) Recuperado el 2 de marzo de 2016, de https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=VlzLCzrcrBsC&oi=fnd&pg=PP4&dq=Qu%C3%A9+es+el+delito&ots=RsF08klkWn&sig=ae5SRX4hnFlGhMgx2wJu7ErruvA#v=onepage&q=Qu%C3%A9%20es%20el%20delito&f=false

Betto, F. (15 de noviembre de 2011). *Perfil del corrupto*. Recuperado el 20 de mayo de 2016, de Agencia Latinoamericana de Información - ALAI: http://www.alainet.org/es/active/50893

Biblioteca Nacional de Medicina de los EE.UU. (31 de octubre de 2014). *Trastornos de la personalidad.* Recuperado el 18 de mayo de 2016, de https://www.nlm.nih.gov/medlineplus/spanish/ency/article/000939.htm

Carpio García, J. Á. (15 de septiembre de 2013). *Cómo funciona la mente de un corrupto: cuando los incentivos de lucro valen más que la ética*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de http://www.rtve.es/noticias/20130915/como-funciona-mente-corrupto/746221.shtml

CM&. (1 de julio de 2015). *Capturan presunto autor de desfalco de la salud en Chocó*. Recuperado el 26 de mayo de 2016, de http://cmi.com.co/capturan-presunto-autor-de-desfalco-de-la-salud-en-choco-0

Comunidad Andina de Naciones - CAN. (13 de junio de 2007). *Decisión 668. Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.* Recuperado el 5 de diciembre de 2015, de http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=1&tipo=TE&title=anticorrupcion

Conde-Pumpido Tourón, C. (2013). El poder político corrupto no atiende al interés general. En *La corrupción, flagelo mundial* (Vol. II, págs. 27-34). Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Confederación Colombiana de ONG - CCONG. (2011). *Quiénes somos*. Recuperado el 25 de febrero de 2016, de http://ccong.org.co/ccong/quienes-somos/quienes-somos_22

Congreso de la República de Colombia. (20 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 30 de octubre de 2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). *Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal*. Recuperado el 24 de noviembre de 2015, de Secretaría del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). *Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Recuperado el 26 de noviembre de 2015, de Secretaria del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html

Congreso de la República de Colombia. (21 de julio de 2009). *Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 11 de diciembre de 2015, de Secretaria del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html

Congreso de la República de Colombia. (20 de enero de 2014). *Ley 1708 de 2014. Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Recuperado el 29 de enero de 2016, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1708_2014.html

Congreso de la República de Colombia. (6 de marzo de 2014). *Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 29 de mayo de 2016, de Secretaria Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

Consejo de Estado. (10 de agosto de 2015). *Concepto 2260. Interpretaciones y alcance de las inhabilidades, incompatibilidades y sanciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional... por actos de corrupción.* Recuperado el 24 de marzo de 2016, de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/181.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. (09 de diciembre de 2013). *Documento Conpes 167. Estrategia nacional de la Política Pública Integral*

Anticorrupción. Recuperado el 6 de octubre de 2015, de Departamento Nacional de Planeación - DNP: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167.pdf

Consejo Privado de Competitividad - CPC. (2015). *Informe nacional de competitividad 2015-2016.* Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad - CPC.

Contraloría General de la República - CGR. (24 de octubre de 2014). *Concepto EE0173363 sobre: Responsabilidad Fiscal, Definición, Elementos, Grado de Imputación, Gestión Fiscal, Contrato de Suministro, Daño Fiscal.* Recuperado el 19 de abril de 2016, de Oficina Jurídica: http://www.contraloria.gov.co/documents/178378377/187051915/Concepto+EE0173363/4f0af7c0-c853-45fd-aec4-ad363cdaa41f?version=1.0

Contraloría General de la República - CGR. (20 de noviembre de 2015). *¿Qué es la Contraloría General de la República?* Recuperado el 27 de junio de 2016, de http://www.contraloria.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr

Corporación Transparencia por Colombia. (octubre de 2009). *¿Qué se entiende por corrupción?* Recuperado el 21 de mayo de 2015, de http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Elizabeth_Ungar_Oct09.pdf

Corporación Transparencia por Colombia. (noviembre de 2011). *La corrupción en Colombia - radiografía y retos*. Recuperado el 23 de noviembre de 2014, de http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107:la-corrupcion-en-colombia-radiografia-y-retos&catid=79:sobre-la-corrupcion&Itemid=536

Corte Constitucional. (20 de febrero de 2013). *Sentencia C-084/13.* Recuperado el 25 de enero de 2016, de http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-084-13.htm

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2000). *Riesgos de corrupción en la Administración Pública.* Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) & Banco Mundial (BM). (2009). *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción.* Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Departamento Nacional de Estadística - DANE. (27 de junio de 2012). *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - INBI*. Recuperado el 19 de diciembre de 2015, de http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Departamento Nacional de Estadística - DANE. (15 de junio de 2015). *Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005-2020*. Recuperado el 31 de octubre de 2015, de http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (30 de junio de 2014). *Matriz de Seguimiento. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción.*

Recuperado el 27 de junio de 2015, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167_Seguimiento.xls

Echebarría, K. (junio de 2007). *Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad.* Recuperado el 14 de diciembre de 2015, de http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/1970958.pdf.

El Colombiano. (13 de abril de 2016). *Estados Unidos criticó el sistema judicial de Colombia*. Recuperado el 9 de mayo de 2016, de http://www.elcolombiano.com/colombia/el-sistema-judicial-de-colombia-es-ineficaz-para-juzgar-paras-estados-unidos-BM3961245

El Espectador. (11 de abril de 2011). *La gallina de los huevitos de oro*. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de http://www.elespectador.com/opinion/gallina-de-los-huevitos-de-oro

El Espectador. (20 de septiembre de 2013). *El Top 10 de los casos de corrupción ad portas de fallo*. Recuperado el 25 de enero de 2015, de http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-top-10-de-los-casos-de-corrupcion-ad-portas-de-fallo-articulo-447582

El Espectador. (4 de diciembre de 2015). *Así robaban la plata de la salud en el Chocó*. Recuperado el 26 de febrero de 2016, de http://www.elespectador.com/noticias/politica/asi-robaban-plata-de-salud-el-choco-articulo-603644

El Mundo. (3 de marzo de 2015). *Psicología de la corrupción.* Recuperado el 18 de julio de 2016, de http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2015/03/03/54f5bbc6e2704ee4548b4597.html

El País. (26 de julio de 2013). *Nuevo choque entre Fiscal y Procurador por diferencias políticas*. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/nuevo-choque-entre-fiscal-y-procurador

El Tiempo. (11 de abril de 2007). *Capturas en Chocó por robo a salud apenas comienzan.* Recuperado el 27 de marzo de 2016, de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2441789

El Tiempo. (10 de octubre de 2011). *Ángel María Borja, un candidato que no niega el 'serrucho'*. Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10532200

El Tiempo. (31 de octubre de 2013). *Más de la mitad de las entidades públicas no reportan sus contratos*. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13151756

El Tiempo. (2 de febrero de 2016). *Fiscalía debe más de $470.000 millones por detenciones injustas*. Recuperado el 24 de marzo de 2016, de http://www.eltiempo.com/politica/justicia/sanciones-a-la-fiscalia-por-detenciones-injustas/16497834

Fernández Ríos, L. (2006). Aspectos psicológicos de la corrupción. En J. C. Sierra, E. Jiménez, & G. Buela Casal, *Psicología forense. Manual de técnicas y aplicaciones.* Madrid: Editorial Biblioteca Nueva Madrid.

Fiscalía General de la Nación - FGN. (3 de enero de 2013). *A cerca de la Entidad*. Recuperado el 22 de agosto de 2015, de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/mision/

Fiscalía General de la Nación - FGN. (16 de julio de 2014). *Capturados por peculado superior a 1.700 millones de pesos en el sector salud.* Recuperado el 9 de abril de 2016, de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/desfalco-a-la-salud/

Fiscalía General de la Nación - FGN. (11 de mayo de 2015). *Asegurados por desfalco a la salud en Chocó.* Recuperado el 28 de diciembre de 2015, de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/asegurados-por-desfalco-a-la-salud-en-choco/

Fiscalía General de la Nación - FGN. (21 de octubre de 2015). *Más de 8 años de cárcel para abogada en caso de desfalco a la salud en Chocó.* Recuperado el 14 de marzo de 2016, de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/mas-de-8-anos-de-carcel-para-abogada-en-caso-de-desfalco-a-la-salud-en-choco/

Francisco, P. (24 de noviembre de 2013). Exhortación apostólica: Evangelii Gaudium. Roma.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo 4*, 83-99.

Galán Galán, A. (2013). Buena administración e instrumentos jurídicos de lucha contra la Corrupción, la experiencia española. En Contraloría General de la República, *La Corrupción, flagelo mundial* (págs. 35-45). Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

García Villegas, M. (8 de abril de 2011). *La corrupción como norma*. Recuperado el 17 de marzo de 2015, de http://www.elespectador.com/opinion/corrupcion-norma

Garzón Valdés, E. (1995). Acerca del concepto de corrupción. *Claves de la razón práctica No. 56*, 26-39.

Gómez Mendoza, M. Á., Deslauriers, J.-P., & Alzate Piedrahita, M. V. (2010). *Cómo hacer una tésis de maestría y doctorado. Investigación, escritura y publicación* (Primera ed.). Bogotá, D.C., Colombia: ECOE Ediciones.

González Espinosa, A. C., & Boehm, F. (2011). Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación. *Revista Ópera*(11), 259-277.

Han, B. C. (2013). *La sociedad de la transparencia* (Primera ed.). (R. Gabás, Trad.) Barcelona: Herder.

Heidenheimer, A. (1989). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis.* New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Hernández Galindo, J. G. (18 de julio de 2011). *El nuevo Estatuto Anticorrupción*. Recuperado el 1 de octubre de 2015, de Fundación Razón Pública: http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2229-el-nuevo-estatuto-anticorrupcion-.html

Hincapié, G. (14 de marzo de 2011). *Corrupción inherente al ser*. Recuperado el 26 de agosto de 2015, de http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/columna/gloria-h/corrupcion-inherente-ser

Infolaft Anticorrupción, Fraude y LA/FT. (19 de mayo de 2015). *Institucionalidad anticorrupción en Colombia*. Recuperado el 14 de febrero de 2016, de http://www.infolaft.com/es/art%C3%ADculo/institucionalidad-anticorrupci%C3%B3n-en-colombia

Jiménez García, I. (2014). *Informe de Auditoría CGR-CDSDJS - No. 046. Fiscalía General de la Nación. Vigencia 2013.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Jiménez García, I. (2014). *Informe de Auditoría CGR-CDSDJS- No. 035. Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Joly, E. (2003). *Impunidad: La corrupción en las entrañas del poder* (Primera ed.). (T. Richelet, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B. (2012). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* Buenos Aires: Biblioteca Bernardo Kliksberg.

Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación practica para el gran problema social de fin de siglo.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A.

Klitgaard, R. (septiembre-octubre de 1996). Combatiendo la corrupción. Información e incentivos. *Revista Nueva Sociedad*(145), 56-65.

Klitgaard, R. (2008). Corrupción normal y corrupción sistémica. *Memorias: Seminario Internacional en Gestión Pública y lucha contra la corrupción* (págs. 24-37). Bogotá, D.C.: OLACEFS.

La FM. (4 de agosto de 2011). *Declaraciones de los primos Nule durante audiencia*. Recuperado el 4 de octubre de 2015, de http://www.lafm.com.co/audios/audios/08-04-11/declaraciones-de-los-primos-nule-durante-audiencia

López Moreno, W., & Sánchez Ríos, J. A. (mayo de 2012). El triángulo del fraude. *Revista Fórum Empresarial, 17*(1), 65-81.

López Puerta, R. (6 de julio de 2015). *Teorías del control social.* Recuperado el 21 de diciembre de 2015, de Centro Crímina para el Estudio y Prevención de la Delincuencia: http://crimina.es/crimipedia/wp-content/uploads/2015/07/Teor%C3%ADas-del-control-social.pdf

Manfred A, M.-N. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.* Montevideo: Nordan-Comunidad.

Marín, O. L. (noviembre de 1999). Una mirada psicosociopolítica de la corrupción. *Psicología Política*(19), 7-21.

Maslow, A. H. (1991). *Motivación y personalidad.* Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.

Matas, C. R. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia No. 21*, 1-24.

Maya Villazón, E. (2015). *Guía de Auditoría.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Maya Villazón, E. (2015). *Informe de Auditoría CGR-CDSDJS No. 014. Fiscalía General de la Nación. Vigencia 2014.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Medina Guijarro, J. (2013). En democracia el poder debe hacerse visible. En C. n., *La corrupción, flagelo mundial. Ponencias Tomo II* (págs. 95-103). Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Mejía Arango, J. L. (julio/diciembre de 2003). El culto al avispado. *Revista Aleph, 37*(126/127), 50-53.

Mejía Arango, J. L. (2 de septiembre de 2012). *Colombia, un país que elogia a los avivatos*. Recuperado el 3 de octubre de 2015, de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12186782

Mendoza Diago, G. (2010). *Informe de Gestión 2009-2010.* Bogotá, D.C.: Fiscalía General de la Nación.

Meny, Y. (1996). Política, corrupción y democracia. *Política y gobierno, III*(1), 155-171.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. (2014). *Política Anti-Corrupción.* Recuperado el 5 de octubre de 2015, de file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Anti-corrupci%C3%B3n%20-%20pol%C3%ADtica%20com%C3%BAn%20-%20versi%C3%B3n%20espa%C3%B1ol%20(1).pdf

Misas Arango, G., Oviedo León, M., & Franco Correa, A. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias* (Primera ed.). Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Montealegre Lynett, E. (2013). *Informe de Gestión 2012-2013.* Bogotá, D.C.: Fiscalía General de la Nación.

Montealegre Lynett, E. (2014). *Informe de Gestión 2013-2014.* Bogotá, D.C.: Fiscalía General de la Nación.

Montealegre Lynett, E. (2015). *Direccionamiento Estratégico 2013-2016. Modificado mediante Resolución 0-1294 de 2015.* Bogotá, D.C.: Fiscalía General de la Nación.

Montealegre Lynett, E. (2015). *Informe de Gestión 2014-2015.* Bogotá, D.C.: Fiscalía General de la Nación.

Morales Hoyos, V. (2012). *Informe de Gestión 2011.* Bogotá, D.C.: Fiscalía General de la Nación.

Morelli Rico, S. (2010). *Plan Estratégico 2010-2014. "Por un control fiscal oportuno y efectivo".* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Morelli Rico, S. (2011). *Informe sobre cumplimiento de sus funciones y de gestión 2010-2011.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Morelli Rico, S. (2013). La corrupción, flagelo mundial. En C. 9., *Una visión transparente. Tomo I* (págs. 15-26). Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Morelli Rico, S. (2014). *Informe de Gestión al Congreso de la República. Por un control fiscal oportuno y efectivo 2010-2014.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Muiño, L. (6 de noviembre de 2014). *Psicología: el perfil del corrupto*. Recuperado el 30 de enero de 2016, de http://www.osalde.org/website/articulos/psicolog%C3%ADa-el-perfil-del-corrupto

Naciones Unidas. (2010). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.* New York: Naciones Unidas.

Namén Vargas, Á. (2013). La transparencia como elemento de modernización de la Administración Pública. En S. d. Pública, *100 años de Administración Pública, retos y perspectivas. Memorias del Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley 4° de 1913* (págs. 303-332). Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.

National Cáncer Institute - NCI. (6 de abril de 2015). *¿Qué es el cáncer?* Recuperado el 28 de octubre de 2015, de NCI National Cáncer Institute: http://www.cancer.gov/espanol/cancer/que-es

Noonan, J. T. (1984). *Sobornos: la historia intelectual de una idea moral.* New York: Macmillan Publishing Company.

Noticias RCN. (22 de junio de 2012). *El caso Nule - Documental completo de RCN*. Recuperado el 6 de diciembre de 2015, de Criticality: https://www.youtube.com/watch?v=GOvryuqPpOM

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (26 de julio de 2012). *¿Qué es el Observatorio?* Recuperado el 12 de julio de 2015, de http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Qu%C3%A9-es-el-Observatorio.aspx

ONG NIZKOR. (13 de abril de 2011). *Sentencia condenatoria contra Oscar Leonidas Wilches Carreño por el delito de concierto para delinquir agravado*. Recuperado el 8 de marzo de 2016, de http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/wilches1.html

Ordoñez Maldonado, A. (2009). *Plan Estratégico 2009-2012. Procurando orden y rectitud.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Ordoñez Maldonado, A. (2011). *Informe de Gestión 2010.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Ordoñez Maldonado, A. (noviembre de 2012). Corrupción: ¡ni un día más! *Ojo avizor. Boletín trimestral de vigilancia, control y fortalecimiento de la gestión pública territorial, 2*(12), 4.

Ordoñez Maldonado, A. (2012). *Informe de Gestión 2011.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Ordoñez Maldonado, A. (2013). *Informe de Gestión 2012.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Ordoñez Maldonado, A. (2013). *Plan Estratégico Institucional: Procurando orden y rectitud 2013-2016.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Ordoñez Maldonado, A. (2014). *Informe de Gestión 2013.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Ordoñez Maldonado, A. (2015). *Informe de Gestión 2014.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Organización de Estados Americanos - OEA. (29 de marzo de 1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado el 7 de julio de 2015, de

Departamento de Derecho Internacional, OEA: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html

Orito Díaz, Y. K. (16 de febrero de 2015). *No vale hacer trampa*. (E. Online.Net, Editor, & C. A. (CADERH), Productor) Recuperado el 9 de noviembre de 2015, de https://www.youtube.com/watch?v=lk1-916Pt8s

Ortíz, L. G. (22 de marzo de 2011). *Todos somos corruptos*. Recuperado el 25 de mayo de 2015, de Universidad del Rosario: http://www.urosario.edu.co/Plaza-Capital/Columnista/Todos-somos-corruptos-/

Parejo Alfonso, L. (2013). Corrupción y lucha contra su manifestación. El caso de España. En C. n., *La corrupción, flagelo mundial. Ponencias Tomo II* (págs. 123-153). Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Polit Faggioni, C. (2013). Los órganos de control fiscal y su rol en la prevención de los actos de corrupción. En C. n., *La corrupción, flagelo mundial. Ponencias Tomo II* (págs. 155-161). Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Posada Giraldo, C. A. (28 de abril de 2010). *Periodismo y corrupción: Límites de una profesión ante la sonrisa de un corrupto*. Recuperado el 19 de agosto de 2015, de Derecho ciudadano a la información: http://ddhhenlasnoticias.blogspot.com/2010/04/periodismo-y-corrupcion-limites-de-una.html

Procuraduría General de la Nación - PGN. (24 de enero de 2014). *Misión y Visión*. Recuperado el 11 de agosto de 2015, de http://www.procuraduria.gov.co/portal/Mision-y-Vision.page

Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo - PNUD. (4 de marzo de 2015). *Enfoque del desarrollo humano*. Recuperado el 5 de noviembre de 2015, de http://hdr.undp.org/es/content/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-desarrollo-humano

Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo - PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015.* Bogotá, D.C.: Nuevas Ediciones S.A.

Real Academia Española. (octubre de 2014). *Cáncer*, 23. Recuperado el 12 de enero de 2016, de Diccionario de la Lengua Española: http://dle.rae.es/?id=742bRjf

Real Academia Española. (octubre de 2014). *Descentralizar*, 23. Recuperado el 27 de agosto de 2015, de Diccionario de la Lengua Española: http://dle.rae.es/?id=Cdqa2cg

Real Academia Española. (octubre de 2014). *Extrema*, 23. Recuperado el 30 de abril de 2015, de Diccionario de la Lengua Española: http://dle.rae.es/?id=HQ7BTGT

Real Academia Española. (octubre de 2014). *Fraude*, 23. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de Diccionario de la Lengua Española: http://dle.rae.es/?id=IQS313i

Real Academia Española. (octubre de 2014). *Sistémica*, 23. Recuperado el 2 de mayo de 2015, de Diccionario de la Lengua Española: http://dle.rae.es/?id=Y2JnrzS

Real Academia Española. (octubre de 2014). *Transparencia*, 23. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de Diccionario de la Lengua Española: http://dle.rae.es/?id=aMOr1xH

Revéiz Roldan, É. (26 de julio de 2012). Pasado, presente y futuro de la corrupción en Colombia. 5. (C. L. Bazzani Correa, Entrevistador) Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP.

Revista Semana. (5 de agosto de 1996). *Manos Limpias*. Recuperado el 23 de julio de 2015, de http://www.semana.com/nacion/articulo/manos-limpias/29698-3

Revista Semana. (14 de junio de 2011). *Cinco razones por las que la corrupción no para de crecer*. Recuperado el 26 de septiembre de 2015, de http://www.semana.com/nacion/articulo/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/242988-3

Revista Semana. (30 de junio de 2015). *Chocó tiene su propio y vergonzoso "carrusel" de la salud*. Recuperado el 26 de abril de 2016, de http://www.semana.com/nacion/articulo/choco-tiene-su-propio-vergonzoso-carrusel-de-la-salud/433209-3

Revista Semana. (29 de marzo de 2016). *El Calvario de Samuel Moreno*. Recuperado el 24 de mayo de 2016, de http://www.semana.com/nacion/articulo/samuel-moreno-espera-segundo-juicio-por-el-carrusel-de-contratacion/467215

Rodríguez Bocanegra, C. (2013). Rol de la CGR como autoridad central de la Convención contra la corrupción. *Revista Economía Colombiana*(339), 135-139.

Romero Cruz, R. (2013). *Informe de Auditoría CGR-CD No. 033. Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación. Vigencia 2012.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Sartori, G., & Lara, M. (1984). *La política: lógica y método en las ciencias sociales.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Transparencia. (6 de julio de 2012). *Indicadores de Sanciones*. Recuperado el 17 de diciembre de 2015, de Observatorio de Transparencia y Anticorrupción: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indicadores-de-Sanciones.aspx

Secretaría de Transparencia. (2014). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.* Recuperado el 27 de agosto de 2015, de http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Estrategias%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20%20del%20Plan%20Anticorrupci%C3%B3n%20y%20de%20Atenci%C3%B3n%20al%20Ciudadano.pdf

Soler Montagud, A. (11 de agosto de 2014). *Perfil psicopatológico del corrupto*. Recuperado el 22 de octubre de 2015, de http://lainfinitaespiral.blogspot.com.co/

Soteras, A. (3 de noviembre de 2014). *Fatalismo o indignación: ¿Cómo afecta la corrupción a la salud mental?* (S. Agencia EFE, Ed.) Recuperado el 20 de diciembre de 2015, de EFE: SALUD: http://www.efesalud.com/noticias/la-sociedad-frente-a-la-corrupcion-del-fatalismo-a-la-indignacion/

Transparencia Internacional. (2015). *¿Cómo se define la corrupción?* Recuperado el 11 de noviembre de 2015, de https://www.transparency.org/what-is-corruption/

Urna de Cristal. (2 de mayo de 2013). *¿Cuánto le cuesta la corrupción al país?* Recuperado el 10 de abril de 2015, de http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/cuanto-le-cuesta-corrupcion-al-pais

USAID & CEJ. (2015). *Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2010 - 2014). Análisis de su funcionamiento y propuestas para su mejoramiento.* Bogotá, D.C.: Legis S.A.

Valdivieso Sarmiento, A., Bejarano, J. A., & Kasper-Ansermet, L. (1997). *Narcotráfico, política y corrupción.* Bogotá, D.C.: Grupo Editorial Temis S.A.

Velilla Moreno, M. A. (2014). *Le ética y la estrategia de lucha contra la corrupción.* Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Villoria, M. (febrero de 2014). Corrupción pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad No. 5*, 159-167.

W Radio. (10 de octubre de 2013). *Santos pide frenar disputa entre Contraloría y Fiscalía*. Recuperado el 11 de octubre de 2015, de http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/santos-pide-frenar-disputa-entre-contraloria-y-fiscalia/20131010/nota/1992230.aspx

Weber, M. (1979). *El político y el científico.* Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (1991). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo.* Puebla: Premia editora de libros S.A.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad.* (J. Winckelmann, Ed.) Madrid, España: Fondo de Cultura Económica de España, S.L.