ASÍ SE **MUEVE** LA CORRUPCIÓN

RADIOGRAFÍA DE LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

2016-2018

MONITOR CIUDADANO DE LA CORRUPCIÓN

TERCER INFORME

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
20 AÑOS

MONITOR
Ciudadano de la Corrupción

Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

ASÍ SE **MUEVE** LA **CORRUPCIÓN**

RADIOGRAFÍA DE LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

2016-2018

MONITOR CIUDADANO DE LA CORRUPCIÓN

TERCER INFORME

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
20 AÑOS

MONITOR Ciudadano de la Corrupción

Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme

Así se mueve la corrupción
Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia
2016-2018

© Corporación Transparencia por Colombia
Bogotá D.C., mayo de 2019

JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Janet Bonilla Torres
Néstor Rodríguez Ardila
Bernardo Rodríguez Ossa
Daniel Ricardo Uribe Parra
Eduardo Wills Herrera

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rosa Inés Ospina Robledo

DIRECTOR EJECUTIVO

Gerardo Andrés Hernández Montes

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

DIRECTORA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Marcela Restrepo Hung

COORDINADORA E INVESTIGADORA DEL MONITOR CIUDADANO

Ángela María Rodríguez Sánchez

INVESTIGADORES ASISTENTES DEL MONITOR CIUDADANO

Paula Muñoz Gómez
Maicol Carrasquilla

EDICIÓN
Bernardo González

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Azoma Criterio Editorial Ltda.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

@transparenciaco
TransparenciaporColombia
Tel. (57 1) 610 0822
Carrera 45A No. 93-61 Bogotá D.C., Colombia

www.transparenciacolombia.org.co

CONTENIDO

La corrupción usurpa nuestros derechos. Introducción 5

Cómo se hizo el informe 2016-2018 8

1. El panorama: muy poco alentador 11
2. Geografía de la corrupción: el municipio, escenario ideal 14
3. La contratación pública, el botín más codiciado 17

3.1 La mitad de la corrupción administrativa compromete a la contratación pública 18

3.2. Aumenta el reporte de la corrupción privada 21

3.3 Corrupción en la política: como te financias, gobiernas 24

4. Educación, Infraestructura y Salud, los sectores más afectados 28
5. Servidores públicos, los protagonistas centrales de la corrupción 35
6. ¿Cómo avanza la investigación y sanción a estos hechos? 39
7. La corrupción viola los derechos humanos 42
8. Análisis de casos emblemáticos 45

8.1 Corrupción en la política 46

8.2 Corrupción y contratación pública 53

8.3 Corrupción en la justicia 65

9. Contratación pública: la prioridad de la acción anticorrupción
A manera de conclusión 73

Anexos 82

LA CORRUPCIÓN USURPA NUESTROS DERECHOS

INTRODUCCIÓN

Entre enero de 2016 y julio de 2018, según los cálculos realizados por el Monitor Ciudadano, se pusieron en juego en Colombia, en 207 hechos de corrupción de 327 reportados por la prensa, cerca de $ 17,9 billones, equivalentes a la mitad del presupuesto de inversión del gobierno nacional en el sector educativo durante 2018. Si bien esta cifra es solo un valor aproximado, representa una afectación que debe ser reparada tanto al Estado, como a cada una de las víctimas de este fenómeno.

En un esfuerzo por detener ese robo continuado, 11 671 420 ciudadanos votaron a favor de la Consulta Anticorrupción en 2018, faltando menos de 500 000 votos para lograr el triunfo ciudadano que obligara la adopción de los siete puntos contenidos en la consulta[1]. Sin embargo, el actual gobierno se comprometió, en el marco de una mesa técnica con los partidos políticos, a sacar adelante las iniciativas puestas en consideración de los ciudadanos. A la fecha de publicación de este informe ninguna de ellas se ha convertido en ley, según lo reporta la Veeduría al Mandato Anticorrupción[2].

Hacer frente a la corrupción es una tarea fundamental, ya que este es un fenómeno que vulnera de manera directa los derechos humanos fundamentales de las personas, genera mayor exclusión y debilita la democracia. Según cifras oficiales de la Contraloría General de la República, al mes de agosto de 2018 existían 154 procesos de responsabilidad fiscal por más de $ 84.000 millones generados alrededor de la corrupción en el Programa de Alimentación Escolar (PAE),

[1] Los puntos de la consulta se pueden conocer en: https://www.vencealcorrupto.com/

[2] Compuesto por 70 organizaciones sociales dedicadas a hacer seguimiento a los proyectos legislativos que surgieron del "Pacto Anticorrupción" suscrito por todos los partidos y el Presidente de la República en el mes de septiembre del 2018. http://transparenciacolombia.org.co/2019/01/17/veeduria-al-mandato-ciudadano-anticorrupcion/

11.671.420

ciudadanos votaron a favor de la Consulta Anticorrupción en 2018.

con el cual se ofrece suplemento alimenticio a escolares de más de 500 municipios del país (Contraloría General de la República, 2016), muchos de los cuales dependen para su alimentación diaria de ese auxilio.

Pero además la corrupción afecta la legitimidad y la confianza en el Estado y se convierte en un obstáculo principal para lograr el desarrollo sostenible en cualquier comunidad o país. Las implicaciones de este fenómeno alcanzan un impacto tan amplio que de no controlarse podrán conducir a hacer inviable el aparato estatal.

Por estas razones y con el propósito de continuar promoviendo acciones sociales e institucionales que contribuyan con la remoción de la corrupción como obstáculo para la gobernabilidad, el desarrollo y la paz, la Corporación Transparencia por Colombia ofrece, a través de este informe, una radiografía de los hechos de corrupción, los actores involucrados y la afectación a la vida colectiva, buscando responder a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron los hechos de corrupción ocurridos, reportados y sancionados en Colombia entre enero del 2016 y julio del 2018 por parte de la prensa nacional y regional[3]? ¿Qué actores, tanto individuales como colectivos, se vieron involucrados en dichos hechos? ¿Cuáles fueron los sectores mayormente afectados por los hechos de corrupción reportados? ¿Cuál ha sido la repercusión de estos hechos en el goce efectivo y garantía de derechos humanos? y ¿Cómo han sido sancionados dichos hechos por los distintos órganos de control?

Un fenómeno social como la corrupción debe ser permanentemente revisado y analizado. Uno de los limitantes más agudos en la lucha contra la corrupción es la precariedad de la información con la que se cuenta para entender e intervenir el problema. Las representaciones y valoraciones

[3] Se hará referencia a hechos alertados y/o reportados por los medios de comunicación nacionales y regionales en relación con el cubrimiento de los mismos, junto con hechos reportados por los órganos de control.

sociales del mismo requieren más y mejor información, de tal forma que la sociedad avance de manera más asertiva en la construcción de acciones ciudadanas, públicas y privadas, eficientes y eficaces.

Por esta razón, nace en la Corporación el Observatorio ***Monitor ciudadano de la corrupción***, una plataforma de curaduría de información, investigación y seguimiento del fenómeno de la corrupción en nuestro país. Esta plataforma cuenta con una herramienta digital en la cual los usuarios podrán encontrar los informes descriptivos y analíticos, las fichas de cada hecho de corrupción identificado en la prensa, y la base de datos de todos los hechos de corrupción en formato abierto, descargable e interoperable. Toda esta información está a disposición de líderes sociales, periodistas, analistas, académicos, estudiantes y cualquier ciudadano interesado en consultarlos.

Hasta la fecha el ***Monitor Ciudadano*** ha presentado tres informes sobre el panorama de la corrupción en el país. En agosto de 2017 se presentó el primero: *Corrupción en territorios de paz 2010-2016*[4], el cual recopila los hechos de corrupción ocurridos en los departamentos que acogieron los "Territorios de Paz" en el marco de los acuerdos de La Habana. En 2018 se sistematizaron y analizaron las propuestas que los candidatos a la Presidencia de la República presentaron en relación con los cuatro temas claves para la lucha

LA PLATAFORMA DEL MONITOR CIUDADANO

Todos los contenidos anteriormente mencionados podrán ser consultados y descargados en la plataforma de Monitor Ciudadano. Allí se encuentran mapas interactivos para búsqueda de hechos por departamento, fichas de todos los hechos de corrupción en formato descargable, datos agregados del presente informe con diferentes formas de visualización, así como bases de datos en código abierto para consulta y reutilización de las mismas.
Toda esta información se encuentra allí de manera pública y gratuita, ingresando a:

www.monitorciudadano.co

[4] Ver más del primer informe de Monitor Ciudadano en: http://www.monitorciudadano.co/documentos/corrupcion_en_territorios_de_paz.pdf

contra la corrupción: la reforma política, la reforma a la justicia, la gestión pública con énfasis en contratación y empleo públicos, y las medidas estrictamente anticorrupción en los informes *Golazo a la Corrupción primer y segundo tiempo*[5]. En 2019, se presenta este tercer ejercicio de acopio y análisis de información: *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018.*

Cómo se hizo el informe 2016-2018

Para efectos del análisis conceptual, se define un hecho de corrupción como la ocurrencia de irregularidades o conductas ilegales reportadas en notas de prensa nacional y/o regional, que responden a las definición de corrupción manejada por Transparencia por Colombia: *abuso de posiciones de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones*.

Entendiendo la corrupción como un fenómeno sistémico que puede clasificarse de diferentes formas y devela prácticas particulares, se tomaron en cuenta los tipos de corrupción que han sido analizados tradicionalmente por Transparencia por Colombia[6] y se incorporaron como variables de clasificación de los hechos sistematizados en el Monitor Ciudadano.

El periodo de investigación de hechos de corrupción va desde el 1 de enero del 2016 hasta el 31 julio del 2018. Fue definido en función de tres momentos esenciales. Primero, el 2016 marcó la llegada al Acuerdo Final para la terminación del conflicto entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, convirtiéndose en un momento histórico en la historia del país.

En segundo lugar, entre 2016 y 2018 se evidenció en el país un aumento de la exposición pública y el cubrimiento mediático de casos de corrupción. Estos casos, dados a conocer por los medios de comunicación, deterioran cada vez más la confianza de los colombianos en las instituciones. Además, dicha sensación se vincula al estancamiento en la percepción de corrupción, donde Colombia, según el Índice de Percepción de Corrupción - IPC 2018, logró un puntaje de tan solo 36/100 y retrocedió del puesto 96 al 99, entre 180 países evaluados, volviendo a los niveles del 2012.

Por último, el primer semestre del 2018 se toma como periodo final de la investigación respondiendo a una coyuntura de cambio de gobierno. Tras ocho años de Juan Manuel Santos como presidente es elegido Iván Duque Márquez

[5] Los informes *Golazo a la Corrupción primer y segundo tiempo*, presentan tanto las propuestas de los candidatos como los comentarios que la Corporación realizó sobre cada una de ellos. Este ejercicio se llevó a cabo para la primera y segunda vuelta electoral de mayo y junio de 2018. Puede consultar los dos informes en la página web del Monitor Ciudadano: http://www.monitorciudadano.co/

[6] Puede consultar los conceptos y tipo de corrupción utilizados en la ficha metodológica.

por el partido Centro Democrático. Paralelamente, la lucha contra la corrupción se posicionó como tema principal en el debate ciudadano, muestra de ello es la importante votación que obtuvo la Consulta Anticorrupción, entregando un mandato para que los representantes políticos fortalecieran los instrumentos disponibles para luchar contra este crimen.

La investigación sobre hechos de corrupción se realizó mediante consulta y análisis de fuentes de prensa nacional y regional. Para ello se tomaron en cuenta los principales medios nacionales (El Tiempo, El Espectador, Revista Semana) y medios de prensa regionales (El Heraldo, El Colombiano, El País, Vanguardia Liberal, El Universal, entre otros). La búsqueda de estas fuentes se facilitó gracias al uso de archivos de prensa digital como el del Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP[7]. Además, se consultaron medios digitales no contemplados en la base CINEP y boletines de prensa de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República en el periodo definido.

Es necesario señalar que el cubrimiento que hace la prensa de los hechos depende no sólo de la presencia de los medios de comunicación en departamentos y municipios, sino también de su línea editorial. La agenda de cada uno de los medios es, en sí misma, un filtro que evita que ciertos casos se publiquen. Lo anterior no siempre se debe a que el medio quiera ocultar un hecho de corrupción. Muchas veces los periodistas, al no encontrar pruebas contundentes o verificables, deben abandonar una investigación y archivarla en los anaqueles del olvido, o aplazarla hasta conseguir las pruebas que permitan publicarla.

Otra limitante muy grave ocurre en pequeñas ciudades y municipios, donde los periodistas están mucho más expuestos a la retaliación de los corruptos, ya sea esta económica o violenta. Periodistas regionales que no cuentan con el blindaje que otorga un medio consolidado de Bogotá o, si acaso de dos o tres ciudades más, exponen hasta su vida si enfrentan a los corruptos.

Y es que la información periodística es un valioso aporte para la investigación relacionada con la corrupción, pues a pesar de las limitaciones anteriormente señaladas, el periodismo de investigación –cada vez más agudo y dotado de mejores herramientas–, aporta un registro oportuno de los hechos. El informe que se presenta en esta oportunidad señala la ocurrencia de los hechos de corrupción desde el registro que del mismo hacen los periodistas. Otros panoramas pueden ofrecer los análisis que se hagan a partir del uso de otras fuentes, como los órganos de control e investigación, los cuales a su vez cuentan con sistemas de información que tienen gran alcance pero también sus limitaciones.

[7] Ver en el anexo mayor información de todas las fuentes de prensa consultadas para este informe. Las categorías de selección de notas de prensa pueden ser consultadas en la ficha metodológica.

En este informe se encuentran, en primer lugar, datos agregados sobre los hechos de corrupción ocurridos, reportados y sancionados entre enero del 2016 y julio de 2018. En segundo lugar, a la luz del diagnóstico de los hechos identificados, se presenta el análisis de algunos **casos emblemáticos de corrupción** que poseen alta relevancia, no sólo por la complejidad en las técnicas y mecanismos irregulares identificados, sino también por el grave efecto generado en la gestión pública, el sistema político y la rama judicial.

Para finalizar, queremos agradecer apoyo de la fundación **Chárles Léopold Mayer para el progreso del Hombre (FPH)** en el marco de la segunda fase del proyecto Gobernanza y Participación Ciudadana en América Latina. Los contenidos y opiniones expresadas aquí son responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente reflejan las opiniones de la fundación. Extendemos también un reconocimiento a todos y cada uno de los periodistas que día a día investigan, reportan y cubren los hechos de corrupción en el país, aun sabiendo los riesgos y sensibilidades que provoca este trabajo. Su esfuerzo y vocación contribuye a que el Monitor Ciudadano continúe recopilando hechos de corrupción y dándolos a conocer a la ciudadanía. Estamos convencidos que esta información contribuye cada vez más a la prevención y lucha contra la corrupción en nuestro país.

GERARDO ANDRÉS HERNÁNDEZ MONTES
DIRECTOR EJECUTIVO

[1] EL PANORAMA: MUY POCO ALENTADOR

*Entre enero de 2016 y julio de 2018 el **Monitor Ciudadano** identificó 327 hechos de corrupción reportados por la prensa nacional y regional en los 32 departamentos del país. El 69 % de los hechos son de alcance municipal, el 25 % de nivel departamental y un 6 % de hechos restantes correspondieron a hechos de alcance nacional. El proceso de sistematización refleja únicamente los datos de los registros periodísticos encontrados y posteriormente sistematizados.*

Los datos evidencian que en los cinco departamentos con mayor población del país se concentra el 45 % de los hechos de corrupción recopilados. Estos fueron Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Bolívar y Antioquia. En cuanto a ciudades capitales, el 29 % de los hechos se encontraron en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Medellín.

La corrupción afectó en gran medida al sector público

La radiografía del país detectó en su mayoría hechos de **corrupción administrativa (73 %), corrupción privada (9 %) y corrupción judicial (7 %)** como los que más se reportaron entre enero del 2016 y julio del 2018. De los hechos asociados a corrupción administrativa siguen siendo las irregularidades en los procesos de contratación pública el principal problema, ocupando el 46 % de los hechos de este tipo. Por otro lado, llama la atención que los casos de corrupción privada sean cada vez más reportados a través de la prensa. Por ejemplo, en el primer informe del Monitor Ciudadano sobre corrupción en Territorios de Paz, el porcentaje de casos de corrupción privada sólo alcanzó un 4 % (Transparencia por Colombia, 2017. pp 20).

Educación, Salud e Infraestructura los sectores más afectados

Más de la mitad de los hechos de corrupción reportados por la prensa afectaron los sectores de Educación (16 %), Infraestructura y Transporte (15 %), Salud (14 %) y Función Pública

73 %
Corrupción administrativa

9 %
Corrupción privada

7 %
Corrupción judicial

(12 %). Preocupa que a los tres primeros se destina la mayor parte de los recursos públicos y determinan en mayor medida el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

Funcionarios públicos y autoridades electas los actores más vinculados en hechos de corrupción

Dentro del total de actores individuales involucrados que recopiló el Monitor Ciudadano se evidencia que el 39 % fueron funcionarios públicos y el 30 % autoridades electas por voto popular. De dichas autoridades electas, el 81 % fueron concejales (41 %) y alcaldes (40 %). En cuanto al total de actores colectivos vinculados a hechos de corrupción, el 69 % corresponden al sector privado, en donde aparecen empresas (70,4%), lo cual demuestra la corresponsabilidad contundente que ha adquirido el sector en hechos de corrupción.

Cuatro delitos, los más cometidos

Peculado (18 %), celebración indebida de contratos (13 %), falsedad en documento público (12 %) y concierto para delinquir (11 %) fueron los delitos más cometidos en los hechos de corrupción identificados por el Monitor Ciudadano. Así mismo, en cuanto a los tipos de investigación de los actores involucrados, se registra que el 71 % fueron de tipo penal, 21 % de carácter disciplinario y el 8 % de tipo fiscal.

El Monitor Ciudadano también calculó el promedio de años que tardó la aplicación de condena, sanción disciplinaria y/o fiscal para los actores involucrados en los hechos de corrupción. Este dato se tomó con base en el año del hecho vs el año final de la sanción, cuando así aplicó. Los resultados demostraron que la sanción fiscal tardó en promedio 4,4 años; la condena penal en promedio 4,2 años y la sanción disciplinaria tuvo un tiempo promedio en emitirse de 3,3 años.

Los casos de corrupción: hay para todos los gustos

Cada uno de los 327 hechos recopilados por el Monitor Ciudadano ha sido reconstruido por el equipo de investigadores de Transparencia por Colombia con una cronología detallada de los hechos, un resumen y un título. Los casos son numerosos y variados, desde desvío de dinero destinado a la entrega de canoas a pescadores, o un secretario de infraestructura que aprobaba compras de maquinaria defectuosa a precios elevados, hasta toda una logística de compra y venta de votos creada por una candidata al senado en las elecciones de marzo de 2018.

Todos estos casos están a disposición del público mediante fichas de consulta descargables en la plataforma de Monitor Ciudadano: **www.monitorciudadano.co**

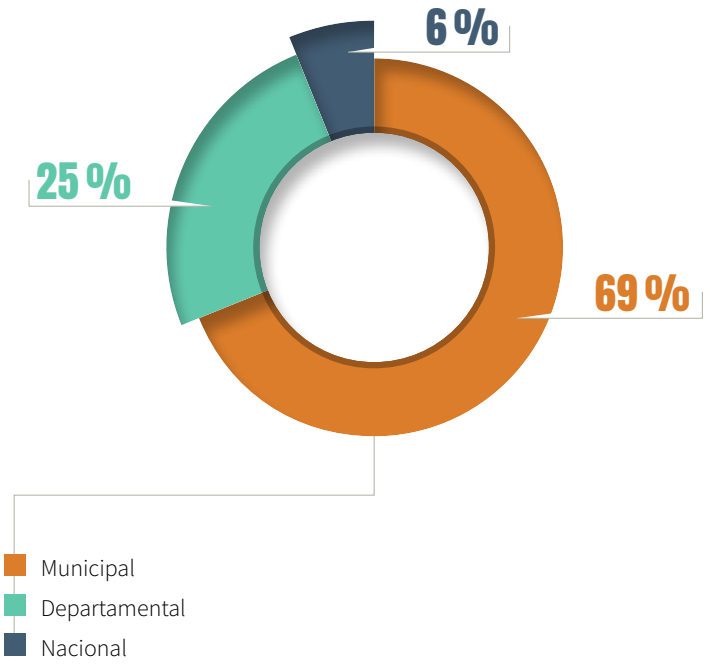
[2] GEOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN: EL MUNICIPIO, ESCENARIO IDEAL

*Los resultados obtenidos por el **Monitor Ciudadano** muestran que el 45 % de los hechos de corrupción registrados se concentraron en cinco de los 32 departamentos del país: Santander (14 %), Atlántico (10 %), Valle del Cauca (8 %), Bolívar (7 %) y Antioquia (6 %). Las ciudades donde se registra la mayor cantidad de hechos son Bogotá (7 %), Barranquilla (7 %), Bucaramanga (6 %), Cartagena (6 %) y Medellín (3 %).*

Los municipios son las entidades territoriales donde se realiza la mayor parte de la inversión del país. La razón no es otra: los ciudadanos viven allí, desarrollan sus actividades y construyen su bienestar. Por esta razón el flujo de decisiones y recursos públicos es intenso y cuantioso, situación que representa una oportunidad para el interés egoísta de los corruptos; oportunidad que se complementa con la precariedad institucional de dichas entidades. Los municipios, en su mayoría, cuentan con administraciones de baja capacidad de gestión, expresadas en déficit de los procesos de planeación y alta dependencia del clientelismo como forma de

GRÁFICA 1

Porcentaje de hechos de corrupción reportados por la prensa según su alcance (2016 - 2018)



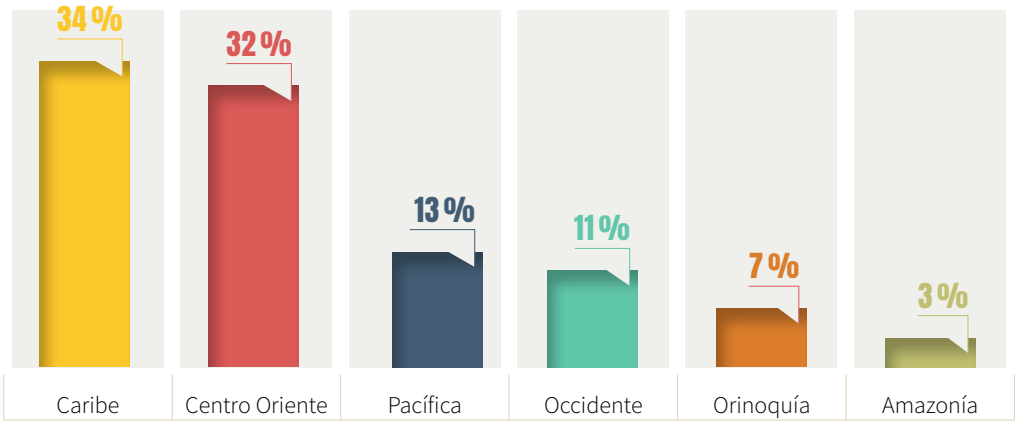
FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

gestionar el empleo público. Así las cosas, los corruptos tienen mayores oportunidades para incidir y capturar decisiones administrativas, ya sean relacionadas con contratación de bienes y servicios o estatutos de uso del suelo, por ejemplo.

La gráfica 2 muestra que es en las regiones Caribe, Centro Oriente y Pacífica donde se presenta el 79% de los hechos de corrupción reportados por la prensa. Departamentos de estas regiones como Santander, Atlántico, Valle del Cauca y Bolívar concentran el 39 % de estos hechos; y es en estos departamentos donde se concentra gran parte de la población colombiana. Son prioritarios en su aporte al PIB y cuentan con una mayor capacidad gerencial y competencias en el manejo presupuestal de recursos públicos. Los resultados muestran un mayor reporte de hechos de corrupción en las zonas Centro y Norte del país en comparación con otras regiones como Orinoquía y Amazonía. Esto puede responder a factores como poca existencia de medios de comunicación en estos últimos territorios, así como diferencias en las condiciones y capacidad para realizar periodismo de investigación o dar a conocer casos de corrupción.

GRÁFICA 2

Porcentaje de hechos reportados por la prensa según regiones de Colombia
(porcentaje de hechos)

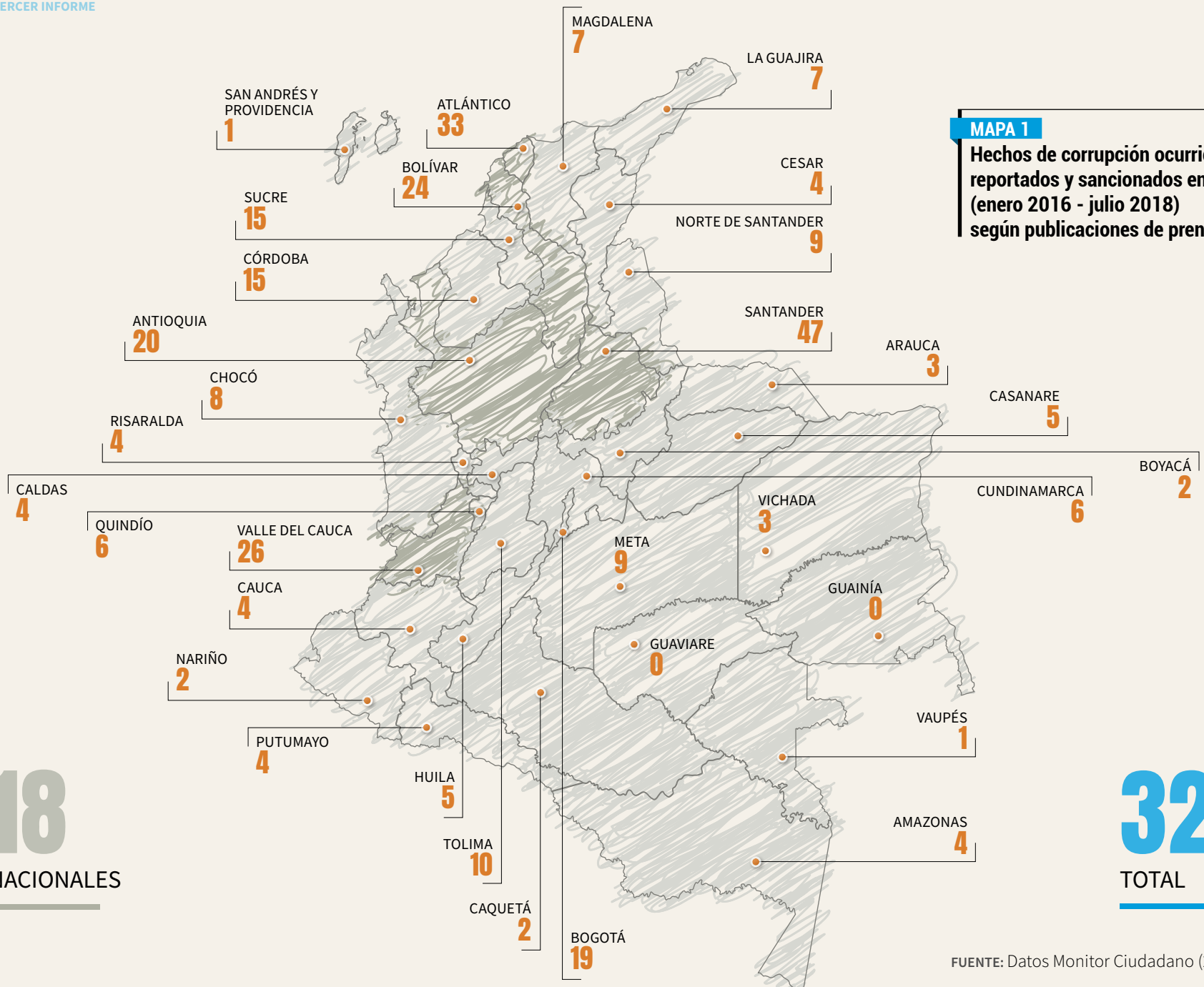


OCCIDENTE	ORINOQUÍA	PACÍFICA	AMAZONÍA	CARIBE
Antioquia	Arauca	Cauca	Amazonas	Atlántico
Caldas	Casanare	Chocó	Caquetá	Bolívar
Quindío	Guainía	Nariño	Putumayo	Cesar
Risaralda	Guaviare	Valle del Cauca		Córdoba
	Meta			Guajira
	Vaupés			Magdalena
	Vichada			San Andrés
				Sucre

FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

MAPA 1

Hechos de corrupción ocurridos, reportados y sancionados en Colombia (enero 2016 - julio 2018) según publicaciones de prensa



18
NACIONALES

327
TOTAL

FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

[3] LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EL BOTÍN MÁS CODICIADO

El 73 % del total de los hechos analizados respondieron a casos de corrupción administrativa y el 27 % restante correspondió a hechos de corrupción privada (9 %), corrupción judicial (7 %), corrupción política (6 %), captura del Estado (2 %) y otros (2 %).

El Monitor Ciudadano ha tomado como referencia conceptual cinco tipologías de clasificación sobre el alcance de los hechos de corrupción y el tipo de actores que intervienen en el proceso. Estas fueron 1) Corrupción Administrativa, 2) Corrupción Privada, 3) Corrupción Política, 4) Corrupción Judicial y 5) Captura del Estado. En el anexo metodológico 1 se explica en profundidad la conceptualización de dichas tipologías.

Es importante destacar que si bien hay un alto reporte de hechos de corrupción administrativa, se debe alertar sobre la complejidad de los mismos. En muchos casos intervienen autoridades, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común, un entramado complejo de actores interesados en alterar procesos administrativos, apropiarse de recursos públicos y favorecer a particulares a través de decisiones públicas.

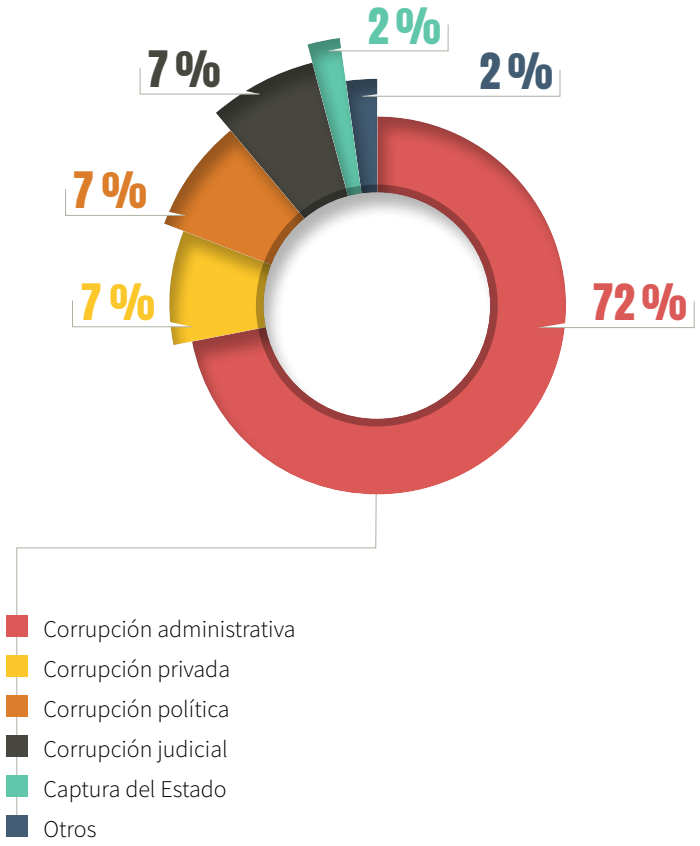
También aparecen casos de corrupción privada que involucran a grandes grupos económicos, así como hechos de alcance nacional que involucran a altos dignatarios y funcionarios de alto nivel del gobierno. Estos casos se profundizarán también en el capítulo 8 (Análisis de casos emblemáticos) en este informe.

Al realizar el cruce entre el tipo de corrupción y los hechos ocurridos por departamento se evidencia que el 68 % de los hechos de corrupción administrativa se encontraron en la región Centro Oriente y Caribe, siendo los departamentos de Santander (17 %), Atlántico (8 %) y , Bolívar (7 %) los de mayor número de hechos reportados por la prensa.

Por último, en cuanto a los ámbitos afectados por la corrupción se evidencia que de los casos asociados a corrupción administrativa, son la contratación pública (46 %), la provisión de bienes y servicios (19 %) y el manejo de presupuesto

GRÁFICA 3

Porcentaje de hechos reportados por la prensa según tipo de corrupción



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

y gasto público (13 %) en donde más se identificaron irregularidades. El 21 % restante corresponde a empleo público (6 %), trámites y servicio al ciudadano (5 %), funciones de planeación (3 %) y otros procesos administrativos (7 %). A continuación se presentan datos de las irregularidades más comunes asociadas al tipo de corrupción administrativa, privada y política así como casos que ilustran dichas irregularidades.

3.1 La mitad de la corrupción administrativa compromete a la contratación pública

Del 46 % de hechos de corrupción administrativa asociados a la contratación pública, se identificaron seis irregularidades como las más frecuentes:

1. Adjudicación o celebración irregular de contratos (29 %)
2. Violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación estatal (17 %)
3. Abuso de la figura de contratación directa (8 %)
4. Detrimento patrimonial por incumplimiento del objeto contratado (8 %)
5. Apropiación ilegal de recursos en los contratos (6 %) y
6. Sobrecostos por irregularidades en celebración de contratos (6 %).

Los casos siguientes permiten ver cómo se dan en concreto estas irregularidades en los hechos de corrupción:

El pastor de la iglesia conformó cinco empresas que posteriormente fueron contratadas por la alcaldía de Bohórquez para reparar parques y otras áreas públicas.

Adjudicación o celebración irregular de contratos

En 2011, Luis Francisco Bohórquez fue elegido como alcalde de Bucaramanga para el periodo 2012-2015. Sin embargo, poco antes de posesionarse en su cargo, **familiares cercanos (primas y tías) suscribieron sociedades para obtener numerosos contratos de la alcaldía**. El punto en común de estos contratistas era su pertenencia a la iglesia cristiana "Manantial de Amor, ubicada en el vecino municipio de Floridablanca. Llamó también la atención que Leonardo Luna Escalante, pastor de la iglesia, conformó cinco empresas que posteriormente fueron contratadas por la alcaldía de Bohórquez para reparar parques y otras áreas públicas de la ciudad sin los procesos de selección objetiva. Además, las propuestas de contratación iban con **sobrecostos de hasta el 30 %**. Por estos hechos Luis Francisco Bohórquez fue enviado a prisión en diciembre de 2017. También le fue dictada sentencia de cárcel al pastor Leonardo Luna Escalante, a Gloria Azucena Durán, funcionaria de carrera de la Alcaldía de Bucaramanga y a Clemente León Olaya, exsecretario de Infraestructura de Bucaramanga.

Abuso en la figura de contratación directa

Entre los años 2016 y 2017, la Gobernación de Norte de Santander (2016 - 2019) adjudicó a la Corporación de Desarrollo Social Tanai Jawa cuatro convenios para ejecutar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) por un monto superior a los **$ 50 000 millones, mediante contratación directa**. En 2018, la Procuraduría General abrió un proceso disciplinario en contra del mandatario por estos hechos, de igual forma la secretaria general y la secretaria de Educación, fueron vinculadas al proceso.

Violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación estatal

En 2016, Darío Echeverry, alcalde de Barrancabermeja (2016-2019), suscribió un convenio de cooperación para el fortalecimiento de la historia y la identidad cultural de la ciudad con la Fundación para el Desarrollo Social y Científico (Fundesocol). En este convenio se habría vulnerado el principio de transparencia pues desde los estudios previos ya se sabía a quién se adjudicaría el contrato. Por estas irregularidades, en junio del 2018 le fueron imputados cargos al alcalde, a Yenny Ruiz Díaz Muñoz (exsecretaria de Desarrollo Social) y al contratista Ezequiel Mattos por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación.

Detrimento patrimonial por incumplimiento del objeto contratado

En julio de 2014 la alcaldía municipal de Leticia (Amazonas) suscribió un convenio solidario de apoyo y cooperación por $ 100 millones con la Asociación Zonal del Consejo Municipal de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctono - Azcaita, cuyo propósito era asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades de un sector de Leticia mediante el fortalecimiento de proyectos tradicionales autóctonos y de soberanía alimentaria. Las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación demostraron que **algunos de los proyectos establecidos en el convenio no se realizaron, generando un detrimento de recursos públicos**. Por estos hechos fueron capturados en 2016 Nilson Aviar Peña, representante legal, cuatro autoridades indígenas y un transcriptor. A los implicados les fueron imputados los delitos de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación y falsedad ideológica en documento público.

Apropiación irregular de recursos

Entre 2008 y 2011, periodo en el cual Martha Lucía Vélez, diputada del Valle del Cauca por el partido de la U, ejercía el cargo de secretaria de Hacienda de Cartago, **permitió una apropiación de recursos públicos de** más de **$ 10 000 millones,** los cuales iban a financiar el Plan de Aguas del municipio. Los hechos se presentaron cuando el dinero fue trasladado a una cuenta de recursos propios de Cartago y posteriormente **pagados a particulares sin soportes fiscales ni contractuales** con autorización del área financiera. En 2017, la diputada fue capturada por estos hechos junto con 21 personas más. La diputada Vélez obtuvo posteriormente su libertad pero fue recapturada en marzo del 2018 para que cumpliera su medida de aseguramiento.

Sobrecostos por irregularidades en celebración de contratos

En 2016, Luz Patricia Sánchez Rojas, gerente liquidadora del hospital San Jerónimo de Montería, celebró un contrato con la comercializadora Nacional Osteocor para la dotación de equipos biomédicos por un valor de más de $ 2 000 millones. La Fiscalía General de la Nación realizó una investigación que **demostró que hubo sobrecostos por más de $ 1 000 millones**. Debido a esto, en mayo del 2017 le fue impuesta medida de aseguramiento no privativa de la libertad y se le imputaran cargos por incurrir en los delitos de peculado por apropiación en favor de terceros y contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

3.2. Aumenta el reporte de la corrupción privada

Empresas y empresarios son también corresponsables en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción que afectan su propio entorno de negocios, el mercado en el cual operan y su relación con el ámbito público. Del total de los casos registrados entre enero de 2016 y julio del 2018, el 9 % está asociado a corrupción privada, es decir treinta casos. Este tipo de irregularidades erosionan la confianza en las empresas y cuestionan cada vez más los estándares éticos en el ejercicio de las actividades comerciales. De estos hechos de corrupción privada se destacan en su mayoría las siguientes irregularidades:

1. Manejos administrativos arbitrarios o fraudulentos (20 %)
2. Obstáculos para garantizar la libre competencia (colusión) (13 %)
3. Sobrecostos del privado en la celebración de contratos (10 %)
4. Lavado de activos, evasión de impuestos y contrabando (6 %)
5. Incumplimiento de acuerdos (6 %)

Los siguientes casos ilustran estas irregularidades:

Malos manejos administrativos arbitrarios o fraudulentos

En abril del 2017 **se desplomó un edificio en construcción en el barrio Blas de Lezo de Cartagena, dejando 21 personas muertas**. A raíz de este suceso se empezó a destapar una red familiar responsable de construir 36 edificaciones violando la legislación vigente. En investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación se evidenció que la familia Quiroz, dueña de la Constructora Quiroz, sería la responsable del problema de urbanización ilegal en la ciudad. **Esta red familiar se dedicó a falsificar licencias de construcción, escrituras públicas y a comercializar las viviendas sin los permisos requeridos**. La Fiscalía también reveló que la red contaba con el apoyo de diferentes funcionarios de dependencias del distrito turístico, tales como curadores, alcaldes menores, secretarios de planeación y funcionarios de control urbano. En febrero de 2018 la Fiscalía capturó a todos

En abril del 2017 se desplomó un edificio en construcción en el barrio Blas de Lezo de Cartagena, dejando 21 personas muertas.

los miembros de la red familiar de los Quiroz; los imputados podrían pagar penas entre los 6 y los 12 años de prisión. El alcalde Manuel Duque (2016-2019) también fue suspendido por 10 meses de su cargo, por orden de la Procuraduría, debido a que incurrió en una omisión frente al control urbano de la ciudad.

Obstáculos a la libre competencia o colusión

Entre 2009 y 2012 **varias empresas de vigilancia que competían en las licitaciones públicas con el Estado por más de $ 70 mil millones se vieron involucradas en una operación de cartelización** al conformar un grupo empresarial denominado Security Managment Group (Grupo SMG), con el cual manipularon procesos de licitación y fijaron los precios de costo del servicio para beneficiarse entre sí. Por estos hechos, en 2017 fueron sancionadas siete empresas y sus directores por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y les fue impuesta una multa de más de $ 26 000 millones. La sanción se impuso por la violación a la libre competencia económica.

Sobrecostos en la celebración de contratos

En marzo del 2009 Metrocali suscribió un contrato por un valor cercano a los $ 22 mil millones con Hafira Ve Hatziva Ltda., empresa israelí, para construir la Terminal Calima del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali, con un plazo de ejecución de diez meses. Tras múltiples suspensiones y prórrogas solo hasta noviembre del 2010 se inició la etapa de preconstrucción y **Metrocali le giró a la empresa un anticipo de más de $ 6 825 millones**, que correspondía al 30 % del valor del contrato. Este monto debía destinarse específicamente a comprar materiales, planta y equipos, pero **la empresa contratada gastó el dinero injustificadamente y nunca ejecutó la obra**. No sólo se incumplió el contrato, sino que muchos de los gastos no contaban con los correspondientes soportes contables que los justificaran, generan-

do incertidumbre sobre el destino de los recursos. En abril del 2017 la Contraloría General de la República condenó a Luis Eduardo Barrera, expresidente de Metrocali, y a la empresa israelí, imponiéndoles una multa de más de $ 8 000 millones.

Lavado de activos, evasión de impuestos y contrabando

En 2018 la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación desmantelaron una organización que compraba medicamentos vencidos en Venezuela y Ecuador para luego traerlos al país, la cual operaba en Barranquilla, Cartagena, Montería, Bogotá y Medellín. La red alteraba los registros sanitarios y demás permisos para así venderle droga inservible a hospitales, clínicas, farmacias y pacientes, traficando con medicamentos que trataban enfermedades de alto costo. En otras ocasiones, afirmaron las autoridades, **la red robaba medicinas de almacenes de las EPS o recompraba las drogas a pacientes para luego revenderlas**. De igual forma contaba con laboratorios clandestinos donde se usaba cemento, harina y colorantes artificiales para la fabricación de falsos medicamentos. **Se estima que cada año facturaron más de $ 5 000 millones**. Hasta abril de 2018, el CTI de la Fiscalía había capturado a 34 integrantes de la red, entre ellos Fernando Teherán, líder, Said Moreno Pérez, gerente de la distribuidora Farmapos y la representante legal, France Lozano Sepúlveda. También a Osmany Córdoba Peña, de la distribuidora VC Medical, Lester Turbay, distribuidor independiente de Survanta y Aroldo Daza Durán, gerente de compras de la Clínica Laura Daniela de Valledupar[9].

Incumplimiento de acuerdos

Marcela del Pilar Arce Hernández, alcaldesa de Simacota, Santander, entre 2012 y 2015, **cometió varias irregularidades en la celebración de contratos**. En 2012 suscribió uno de compraventa de una motoniveladora para el municipio con el Grupo Empresarial del Oriente, por un valor de $ 577 millones. El contrato no se cumplió en el tiempo estipulado (dos meses) por lo cual en 2016 le fueron imputados cargos por los delitos de contrato sin llenar los requisitos, peculado por apropiación y violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En febrero de 2017 fue capturada por otros hechos relacionados con la construcción en 2015 de un pozo profundo y la adecuación de un acueducto rural en el municipio, por un monto de $ 18 millones, contrato que nunca se ejecutó aunque sí se le entregaron todos los recursos al contratista. Por este último hecho le fueron imputados los delitos de peculado por apropiación, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, falsedad ideológica en documento público y asociación para la comisión de un delito contra la administración pública.

[9] Ver más acerca de este hecho en http://www.monitorciudadano.co/explora

La red robaba medicinas de almacenes de las EPS o recompraba las drogas a pacientes para luego revenderlas.

3.3 Corrupción en la política: como te financias, gobiernas

Dentro del ciclo de la corrupción, aquella que ocurre en la política es quizás la más estratégica dentro del entramado del crimen organizado. Los delitos e irregularidades más comunes están asociados a financiación prohibida, fraude electoral, compra de votos y comportamientos irregulares de los partidos políticos. El efecto de las irregularidades y la falta de transparencia en el financiamiento de campañas ha sido analizado ampliamente por Transparencia por Colombia, concluyendo que los abusos de los corruptos se conectan con los arreglos para acceder al poder y con las formas para gestionarlo. Lo anterior lo describe bien una frase coloquial: "Así como te financias, gobiernas".

De acuerdo con los datos obtenidos por el Monitor Ciudadano, se evidencia que de los 21 casos asociados a corrupción política, las irregularidades mayormente detectadas se vinculan a:

1. Nóminas paralelas con fines políticos (25 %)[10]
2. Financiación de campañas con fuentes prohibidas (19 %)
3. Presiones a funcionarios públicos y/o contratistas para obtener votos a favor de candidatos (9 %)
4. Obstrucción de procesos de revocatoria del mandato (9 %)
5. Inscripción de candidatos inhabilitados para ocupar cargos públicos (9 %)

[10] Es importante aclarar el riesgo que representan las nóminas paralelas en la función pública cuando se dan por fines políticos o a cambio de deudas electorales para respaldar candidatos. No obstante, se entiende que si bien el abuso de la contratación directa es un riesgo, no toda la contratación directa de personal o consultores mediante la modalidad de prestación de servicios constituya la confirmación de una nómina paralela intencionada en diversas entidades.

A continuación algunos casos que ejemplifican estas modalidades, recopilados por el Monitor Ciudadano:

Nóminas paralelas con fines políticos

En junio de 2017 **el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tramitó más de 20 000 contratos por prestación de servicios**, antes que comenzara la restricción a la contratación directa por la entrada en vigencia de la Ley de Garantías Electorales. **Muchos contratistas no tenían nada que ver con las funciones de la entidad u obedecían a una nómina paralela con fines electorales**. Por estas irregularidades se iniciaron investigaciones en las regionales de Antioquia, Caldas, Putumayo, Nariño, Santander, Norte de Santander, Cesar, Córdoba, Magdalena, Cundinamarca, Atlántico y Meta. En febrero de 2018 la Procuraduría General de la Nación ordenó que los convenios fueran congelados y que se procediera a la suspensión de los directores regionales comprometidos en los hechos. Para ese momento sólo había sido capturado por el CTI Braulio Suárez, subdirector del Sena en el Bajo Cauca (Antioquia), por delitos relacionados con irregularidades en contratación. Se inició investigación disciplinaria contra Enrique Romero Contreras, secretario general encargado del Sena Santander, y se decretó la suspensión provisional por término de tres meses de Elkin Mauricio Ávila Osorio, subdirector del Centro de Comercio y Servicios y del Centro para la Formación Cafetera de la Regional Caldas, y de Braulio Suárez Ortega, subdirector del Complejo Tecnológico para la Gestión Agroempresarial en Caucasia, regional Antioquia.

Financiación de campañas con fuentes prohibidas

En 2003, durante las elecciones regionales en Barrancabermeja, el candidato Elkin David Bueno Altahona habría recibido apoyo por parte de grupos paramilitares en su campaña a la alcaldía del puerto. Las investigaciones iniciadas por la Fiscalía General de la Nación comprobaron que **el candidato y posteriormente alcalde entre 2012 y 2015 tuvo vínculos con el Bloque Central Bolívar de las autodefensas, con quienes habría pactado apoyo militar, político y económico** para respaldar su candidatura. Las declaraciones en el marco del proceso de Justicia y Paz de un exjefe paramilitar demostraron los apoyos al candidato. Bueno Altahona desmintió las versiones argumentando que aquella candidatura del 2003 fue la única que ha perdido, después de haber ganado tres contiendas a la alcaldía de Barrancabermeja. En abril de 2016, la Fiscalía ordenó la captura del exalcalde.

Presiones a funcionarios públicos y/o contratistas para votar a favor de candidatos

En las elecciones locales de 2015, Wilson Mora, gerente de la Terminal de Transportes de Bucaramanga, aspiró al concejo de la ciudad por el partido Liberal. Durante su campaña habría destinado bienes y funcionarios de la entidad para trabajar en ella, además de utilizarla para obtener **1 500 líneas telefónicas que destinó al proselitismo político**. Medios de comunicación de Santander revelaron audios que comprometían al aspirante a concejal con la adquisición de las

Los delitos e irregularidades más comunes están asociados a financiación prohibida, fraude electoral, compra de votos y comportamientos irregulares de los partidos políticos.

líneas telefónicas y **con una deuda de $ 200 millones** por este negocio. Adicionalmente, informes de auditoría externa a la terminal revelaron que Mora usó por lo menos a diez empleados para que trabajaran en su campaña aunque seguían recibiendo salario de la Terminal de Transportes; además utilizó las tarjetas de crédito de la entidad para pagos personales de restaurantes, gasolina, hoteles y discotecas, pagos que no fueron autorizados por la junta directiva de la terminal. En 2017, el aspirante a concejal fue destituido del cargo que había ocupado durante 11 años.

Obstrucción de procesos de revocatoria del mandato

El 2 de julio de 2017 se llevó a cabo la jornada de revocatoria del mandato de Darío Echeverry, alcalde de Barrancabermeja (2016-2019). La revocatoria no alcanzó el umbral requerido, por lo cual Echeverry se mantuvo en el cargo. No obstante, interceptaciones telefónicas realizadas por la Fiscalía General de la Nación, junto con denuncias de la Misión de Observación Electoral (MOE), revelaron que **el alcalde desplegó toda una serie de estrategias que impidieron la asistencia a las urnas**, como por ejemplo organizar eventos deportivos, conciertos y celebraciones religiosas. El alcalde también se comunicó con congresistas en Bogotá para que intervinieran en el proceso de revocatoria. Por estos hechos Darío Echeverry fue capturado en mayo de 2018.

Inscripción de candidatos inhabilitados para ocupar cargos públicos

En octubre de 2015, los partidos Opción Ciudadana, La U, Liberal y Conservador inscribieron candidatos inhabilitados para distintas circunscripciones, especialmente en los departamentos de Antioquia, Arauca, Cesar, Cundinamarca, Guaviare, Tolima, Valle, y San Andrés. El Consejo Nacional Electoral (CNE) afirmó que estos partidos **no cumplieron con el**

deber de revisar cuidadosamente las hojas de vida de sus aspirantes. Por eso en septiembre de 2017 el CNE los sancionó con suspensión del derecho a inscribir candidatos o listas en las próximas elecciones de 2019 en las circunscripciones donde se cometieron las faltas. Opción Ciudadana no podrá inscribir candidatos para las asambleas de Antioquia, Cundinamarca, Guaviare y Meta. El partido de La U fue sancionado para la inscripción en las asambleas de Cesar, Tolima y Valle. Los liberales no podrán lanzar candidatos para la asamblea de Arauca y los conservadores fueron inhabilitados para la asamblea de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

[4] EDUCACIÓN, INFRAESTRUCTURA Y SALUD, LOS SECTORES MÁS AFECTADOS

Cerca del 56 % del total de los hechos de corrupción analizados afectaron los sectores de Educación (16 %), Infraestructura y Transporte (15 %) Salud (13%) y Función Pública (12%). Esta situación coincide con los sectores mayormente afectados en el informe sobre hechos de Corrupción en Territorios de Paz (2010-2016).

Donde están los recursos económicos, están los intereses de los corruptos. Abusan del erario público y de la ciudadanía y sus derechos, al tiempo que arrasan la legitimidad de las instituciones estatales. El efectivo accionar de los corruptos se conjuga con la baja capacidad de la administración pública para contener los excesos de discrecionalidad de las autoridades, administrar de manera efectiva los controles y garantizar la rendición de cuentas.

Con base en la tipología de sectores que realiza el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)[11], y como se evidencia en la gráfica 4, el 56 % de los hechos de corrupción registrados por los medios de comunicación afectaron los sectores de Educación, Infraestructura y Transporte, Salud y Función Pública.

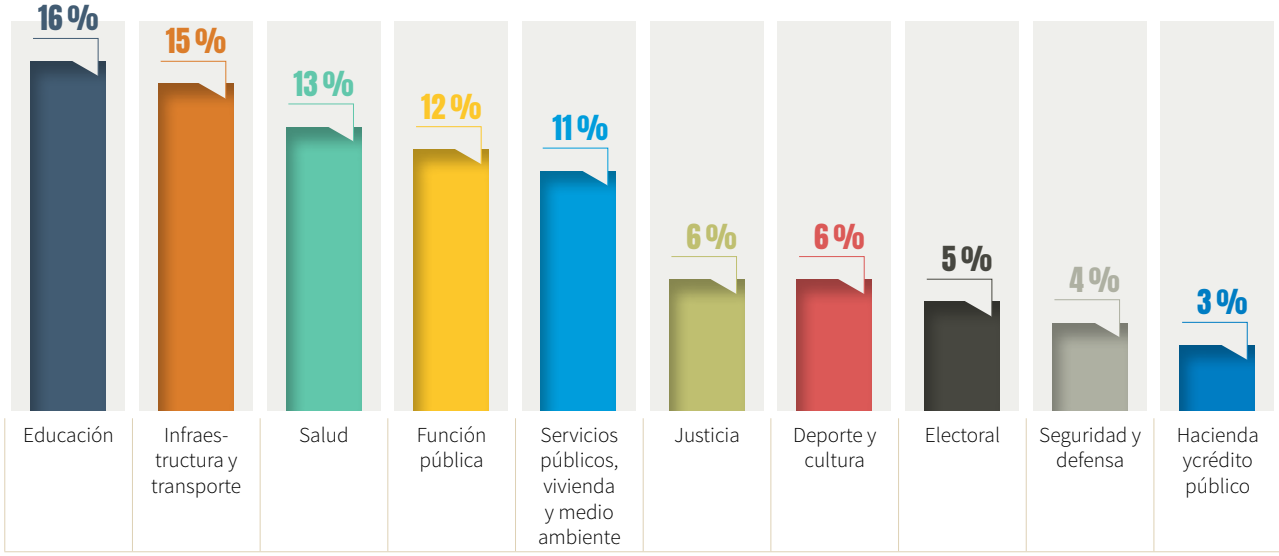
Ahora bien, comparando estos datos con cifras de los presupuestos generales de la nación entre 2016 y 2018, se evidencia que fueron Salud y Educación los sectores donde más se invirtieron recursos. En Salud el presupuesto destinado fue de más de $ 37 billones y en 2018 el rubro aumentó a $ 48,5 billones. En promedio, **el 25 % del presupuesto de la nación se destinó al sector Salud**. Para el caso del sector Educación, en 2016 se comprometieron a destinar $ 31,3 billones y este

[11] El DAFP posiciona 24 sectores administrativos. Se adicionaron dos categorías importantes que entran a ser parte de los sectores de análisis. Uno relacionado con temas electorales en relación al certamen democrático (Sector Electoral y/o elecciones) y otro vinculado a la función pública, el cual se relaciona a las conductas y acciones de los servidores públicos en su labor. Para conocer más sobre los sectores utilizados visite la ficha metodológica

Donde están los recursos económicos, están los intereses de los corruptos.

GRÁFICA 4

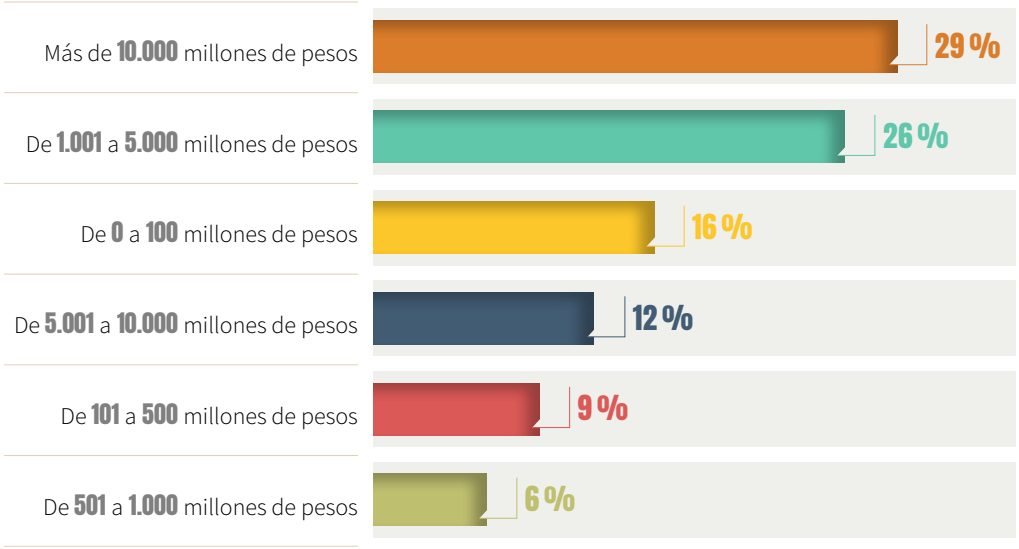
Porcentaje de hechos de corrupción registrados en la prensa en los diez sectores más afectados
(porcentaje de hechos)



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

GRÁFICA 5

Porcentaje de hechos de corrupción registrados en la prensa por rangos de dinero en juego



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

monto pasó en 2018 a $ 38,2 billones. **En promedio, el 20 % del presupuesto de la nación se destinó a este sector**[12].

Adicionalmente, el Monitor Ciudadano realizó una aproximación para obtener datos del monto de los recursos económicos puestos en juego a través de estas prácticas corruptas en estos dos años[13]. Sobre los hechos en los cuales se identificó dinero en juego, el **29 % reportan montos superiores a los $ 10 000 millones**, seguido de un **26 % de hechos en donde el rango del dinero en juego va de $ 1 000 a $ 5 000 millones**. Al realizar la sumatoria de todos los montos de dinero en juego en los 207 hechos de corrupción que contaban con dicha información, la cifra obtenida fue de $ **17,9 billones**[14]. Esto demuestra que cuando de corrupción se trata, se piensa en grande y el dinero apropiado y desviado por los corruptos alcanza cifras preocupantes. La gráfica 5 ilustra los rangos de dinero en juego de manera detallada.

Al cruzar el dinero en juego con sectores afectados, el sector de Minas y Energía ocupa el primer lugar, con un monto $ 8,5 billones en juego[15]. Le sigue Infraestructura y Transporte con alrededor de $ 4,4 billones y para Salud, el total de los hechos llegaron a $ 3,2 billones[16]. Esto demuestra que en términos de recursos públicos comprometidos, el sector de

[12] Datos obtenidos del Ministerio de Hacienda. Ver la tabla completa por sectores en el anexo 1. Este presupuesto es sectorial (inversión + funcionamiento + transferencias) del Presupuesto General de la Nación (presupuesto nacional más transferencias territoriales), por lo cual se refiere al presupuesto del nivel nacional pero no incluye la inversión territorial.

[13] Es importante aclarar que la información de la prensa sobre los hechos de corrupción no exponía en todos los casos el detalle del dinero en juego por las irregularidades presentadas. Es por ello que se tuvo en cuenta este cálculo solamente sobre los hechos que reportaron dinero en juego, el cual correspondió a 207 de 327 hechos de corrupción

[14] Ver anexo.

[15] Este sector repunta en el monto por el reporte de casos como el de la Refinería de Cartagena – Reficar, en el cual se alcanzaron a registrar sobrecostos por este monto.

[16] Ver anexo.

Infraestructura y Transporte no sólo ocupa el segundo puesto de mayor afectación por hechos de corrupción sino que también ocupa el segundo lugar en términos de cantidad de dinero en juego. Salud presenta el mismo comportamiento, pues es el tercer sector más afectado y el tercer sector con monto más alto de dinero en juego.

Dónde están los sectores más afectados

Cruzar la mirada sectorial con la geográfica arroja pistas acerca de cómo se da la corrupción. **El departamento del Atlántico es el que más hechos reporta asociados a Educación (19 %), seguido de Córdoba (11 %) y Valle del Cauca (9 %)** Siendo la corrupción asociada al Programa de Alimentación Escolar (PAE) un hecho común en estos tres departamentos.

En **Infraestructura y Transporte, fueron los departamentos de Santander (17 %), Valle del Cauca (17 %) y el Distrito Capital de Bogotá (8 %)** los lugares que más reportaron hechos asociados a este sector.

Por último, en relación con el sector **Salud son los departamentos de Sucre (14 %), Córdoba (14 %) y Valle (11 %)** donde se reportan más hechos. Es importante hacer mención a casos como los carteles del sida (2018), de los

Educación

19 % ATLÁNTICO

11 % CÓRDOBA

9 % VALLE DEL CAUCA

Infraestructura y Transporte

17 % SANTANDER

17 % VALLE DEL CAUCA

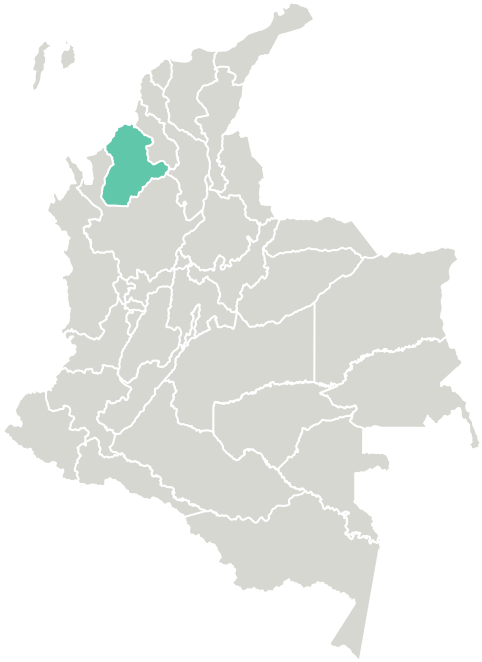
8 % DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Salud

14 % SUCRE | **14 %** CÓRDOBA | **11 %** VALLE

enfermos mentales (2012), de la hemofilia (2013) y hasta el Cartel de las Cirugías (2013), como los casos más críticos de la salud ocurridos en Sucre y Córdoba.

A continuación se presentan casos asociados a cada sector:



Córdoba
Educación

Entre 2012 y 2015, periodo de gobierno de Francisco Jattin como alcalde de Lorica (Córdoba), se celebró un contrato con la Unión Temporal S.O.S, que no contaba con la autorización del Ministerio de Educación. Lo que llamó la atención de esta contratación es que Pedro Llanos Corrales, representante legal de la unión temporal, era familiar del alcalde. Por esta razón el presidente de la Veeduría Ciudadana de Lorica denunció las **irregularidades de la contratación, que tuvo un valor mayor a los $ 2 500 millones y que en teoría debía beneficiar a aproximadamente 1 500 alumnos**. También aseguró que **los supuestos alumnos beneficiados en realidad no existían** y que las instituciones educativas también estarían vinculadas al hecho. Las indagaciones realizadas por la Contraloría General de la República arrojaron un hallazgo de más de $ 1 000 millones perdidos. En 2017, la Fiscalía le imputó cargos al alcalde Jattin y solicitó medida de aseguramiento.

Se giraron

$ 1 300

millones a pesar de las advertencias sobre problemas de ejecución del contrato.

Santander
Infraestructura y Transporte

En 2011, la Corporación Autónoma de Santander, en cabeza de Flor María Rangel, suscribió un contrato con la Unión Temporal Barrancabermeja con el fin de reforestar y aislar unos predios estratégicos en términos ambientales. En 2014, la Contraloría General de la República comenzó a investigar el caso, pues el contrato había tenido varias suspensiones a pesar de que ya se había girado el 90 % de los recursos, que equivalían a un monto cercano a los $ 3 075 millones. Además se giraron $ 1 300 millones a pesar de las advertencias sobre problemas de ejecución del contrato.

El ente de control también pudo comprobar que los estudios previos del contrato no se realizaron de manera adecuada y que nunca se le asignó una interventoría al proyecto. En 2016 fue capturada Flor María Rangel por los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento público y privado y en enero de 2017 le fue dictada medida de aseguramiento en centro carcelario. Elber Ardila, director encargado de la CAR en 2011, Héctor Murillo, jefe de rentas de la gobernación en 2017 y Óscar Pereira, exsubdirector de gestión ambiental de la CAS, también fueron cobijados con esta medida.

La Gobernación de Sucre le pagó a varias IPS alrededor de

$ 5 000

por prestar servicios de salud mental a los pacientes que supuestamente los requerían.

Sucre
Salud

Entre 2012 y 2015 la Gobernación de Sucre le pagó a varias IPS alrededor de $ 5 000 millones por prestar servicios de salud mental a los pacientes que supuestamente los requerían. En 2017 la Contraloría General de la República encontró que las **facturas que presentaban para hacer los cobros corresponderían a servicios no prestados, pero sí pagados** con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). En 2017 la Procuraduría General inició un proceso de responsabilidad fiscal por 155 facturas que sumaban más de $ 1 000 millones. En marzo de 2017, la Fiscalía capturó e imputó cargos a José Jorge Madera Lastre, exsecretario de Salud, Samir Gregorio Serpa Álvarez, líder de auditoría de la Secretaría de Salud Departamental de Sucre, Luis Alberto Fadul, representante legal de la Fundación Nuevo Ser, Ronaldo Herazo Bertel, contador público y Ernesto Vladimir González, representante de la IPS Nuevos Amaneceres. A Efraín Suarez y Nayibe Padilla Villa, exsecretarios de Salud del departamento, les fue impuesta casa por cárcel. De igual forma la Contraloría General de la República abrió un proceso de investigación al gobernador de Sucre en ese periodo, Julio Guerra Tulena.

[5] SERVIDORES PÚBLICOS, LOS PROTAGONISTAS CENTRALES DE LA CORRUPCIÓN

El 69 % de los actores individuales involucrados en los hechos de corrupción registrados por la prensa son servidores públicos: 39 % adscritos temporalmente o a largo plazo a entidades públicas y 30 % autoridades de elección popular.
En cuanto a actores colectivos involucrados en hechos de corrupción, el sector privado es el mayor protagonista, siendo las empresas (70,4 %) las que ocupan el primer lugar, seguidas de instituciones prestadoras de salud (15,9 %), consorcios (9,1 %) y uniones temporales (2,3 %).

Se entiende por actores -tanto individuales como colectivos- aquellos vinculados o que participaron en la comisión del delito o de los delitos presentados en la descripción del hecho de corrupción. Asimismo, se debe tomar en cuenta que en algunos casos un actor involucrado puede estar relacionado en más de un hecho de corrupción. Por tanto, las cifras que se presentan en esta sección recogen los actores relacionados con por lo menos un hecho de corrupción.

Del 39 % correspondiente a servidores públicos, la mitad se encontraban adscritos a alcaldías, gobernaciones y secretarías de entidades territoriales. Aparecen en segundo lugar las autoridades electas por voto popular con un 30 %. Estas autoridades tienen responsabilidades en los procesos administrativos y contractuales en las diferentes entidades estatales a las que pertenecen, ya sean del nivel departamental o local cuya institucionalidad aún está afectada por riesgos de corrupción relacionados con debilidades y omisión de funciones en los procesos de contratación, manejo del talento humano y comportamiento ético de los funcionarios.

Atendiendo al balance de los quince años de aplicación del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) de Transparencia por Colombia, se evidencia que aún existe una institucionalidad territorial deficiente al momento de blindar ciertos procesos de riesgos de corrupción, como es por ejemplo la gestión contractual. Entre la primera y última evaluación de las entidades del orden nacional el nivel

Autoridades electas por voto popular involucradas en hechos de corrupción

41 % CONCEJALES | **40 %** ALCALDES | **10 %** GOBERNADORES | **8 %** DIPUTADOS | **2 %** SENADORES

TABLA 1

Actores individuales involucrados en hechos de corrupción reportados por la prensa entre 2016 y 2018

ACTORES INDIVIDUALES	PORCENTAJE
Servidores públicos	**39 %**
Autoridad electa por votación popular	**30 %**
Miembro del sector privado	**16 %**
Miembro del tercer sector	**8 %**
Miembro de las Fuerza Pública	**4 %**
Actor vinculado a economía ilegal	**2 %**
Miembro de partido político, movimiento y/o grupo significativo de ciudadanos	**0,7%**
Otros	**0,6%**
Total	**100 %**

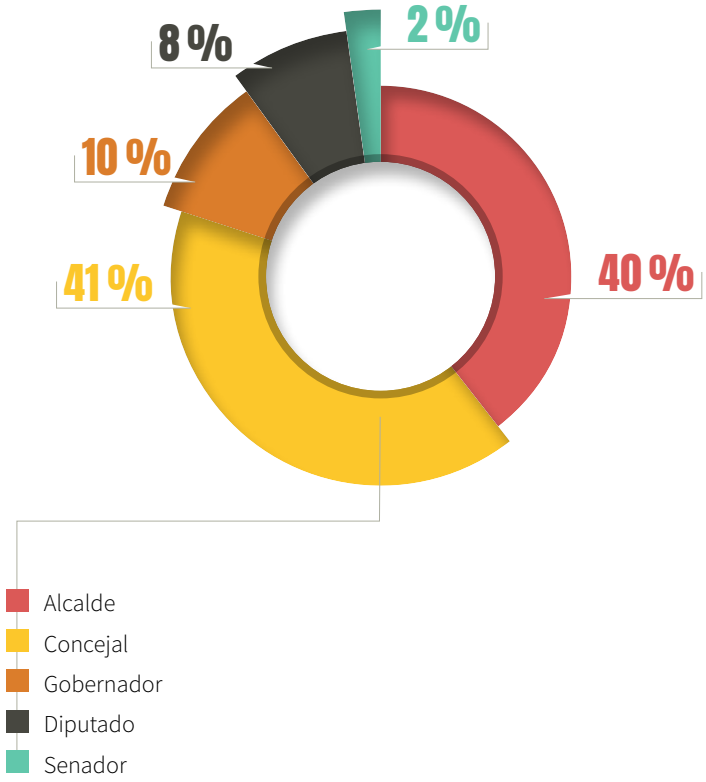
FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

de riesgo se ubicó en moderado, lo que indica que están cumpliendo con solo algunos de los mínimos evaluados. En el orden departamental, para gobernaciones y contralorías, aunque iniciaron con unas calificaciones deficientes, en la última medición lograron ubicarse en un nivel de riesgo medio de corrupción. Preocupan los municipios cuyas calificaciones no lograron salir del nivel de riesgo alto. Adicionalmente, en los años que lleva la medición, el indicador de Talento Humano es el que menos avances evidencia. La meritocracia se ve poco por las entidades y los procesos discrecionales de vinculación incrementan los riesgos de corrupción(Transparencia por Colombia, 2018).

Tomando en cuenta las autoridades electas por voto popular, se observó un mayor número de concejales (41 %) y de alcaldes (40 %) involucrados en hechos de corrupción. Le siguen gobernadores (10 %), diputados (8 %) y senadores (2 %).

GRÁFICA 6

Autoridades electas involucradas en hechos de corrupción reportados por la prensa entre 2016 y 2018



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

Los departamentos en donde se vieron involucradas mayor número de autoridades electas fueron Santander (22 %), Quindío (9 %), Tolima (9 %), Córdoba (7 %) y Atlántico (6%). En cuanto a los partidos políticos a los cuales pertenecían las autoridades electas involucradas en hechos de corrupción, el 60 % pertenecía a cuatro partidos: Liberal (19 %), Conservador (14 %), La U (14 %) y Cambio Radical (13 %).

En ciudades capitales se destacan casos asociados a hechos que involucran autoridades electas, por ejemplo la crisis de institucionalidad pública que atravesó Cartagena desde 2016 con casos de corrupción que tienen al exalcalde Manuel Vicente Duque (2016-2017), a la excontralora distrital Nubia Fontalvo y a varios concejales de la ciudad del periodo 2016-2019 en la cárcel o investigados. En agosto de 2018 quedaron libres por vencimiento de términos.

En Bucaramanga los casos de corrupción involucran a todos los alcaldes entre 2008 y 2018. El alcalde Fernando Vargas Mendoza (2008-2011) fue inhabilitado por 11 años en 2017, por la alteración de un contrato de construcción de un parque en la ciudad. El alcalde Luis Francisco Bohórquez (2012-2015) fue enviado a la cárcel en 2017 por vínculos de la contratación de la alcaldía con empresas creadas por familiares suyos, que pertenecían a una iglesia cristiana conocida como “Manantial de amor”. Por último, el alcalde Rodolfo Hernández Suárez (2016-2109) enfrenta investigaciones disciplinarias al revelarse acuerdos en donde su hijo recibía

Departamentos en donde se vieron involucradas mayor número de autoridades electas

22 %	9 %	9 %	7 %	6 %
SANTANDER	QUINDÍO	TOLIMA	CÓRDOBA	ATLÁNTICO

comisiones por lograr la adjudicación de un contrato de tecnificación de basuras en la ciudad.

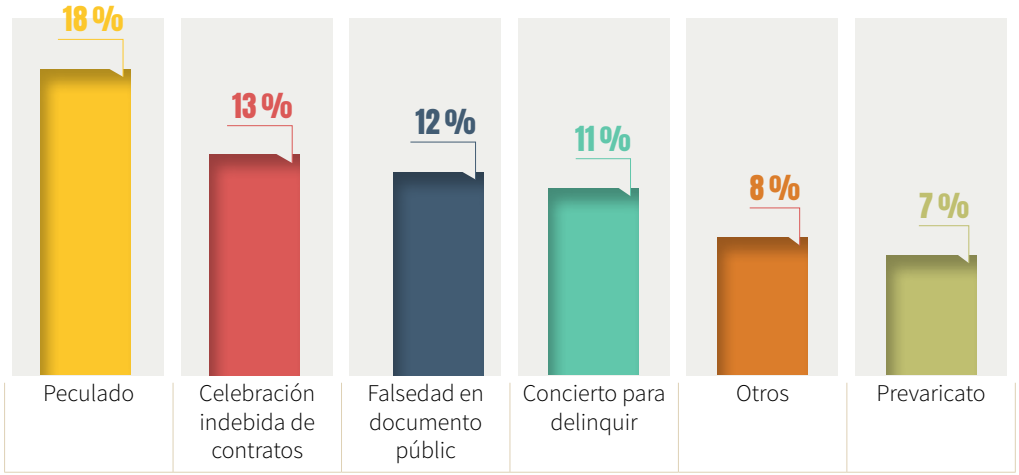
Por último, un caso que puede catalogarse como crítico se da en el Eje Cafetero. En Armenia los alcaldes del periodo 2012-2015, Luz Piedad Valencia y 2016-2019, Carlos Mario Álvarez Morales, así como la gobernadora del Quindío entre 2012-2015, Sandra Paola Hurtado, se vieron involucrados en hechos de corrupción y fueron destituidos de sus cargos. Adicionalmente, doce concejales de la ciudad en el periodo 2016-2019 se involucraron en irregularidades disciplinarias por el proceso de elección del personero municipal de la ciudad.

[6] ¿CÓMO AVANZA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN A ESTOS HECHOS?

Los delitos más cometidos en los hechos de corrupción identificados por el Monitor Ciudadano fueron peculado (18 %), celebración indebida de contratos (13 %), falsedad en documento público (12 %) y concierto para delinquir (11 %).

GRÁFICA 7

Porcentaje de hechos de corrupción reportados por la prensa según delito



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

De 887 actores involucrados en los hechos de corrupción reportados por la prensa entre 2016 y 2018 que entraron en un proceso judicial, el 71 % fueron investigaciones de tipo penal, el 21 % de tipo disciplinario y el 8 % de carácter fiscal (tabla 2).

Esto revela que la mayoría de los hechos son asociados a la comisión de un delito, bien sean en contra de la administración pública, que afectan el certamen democrático y/o que son catalogados como un delito electoral.

De los procesos penales, el 48 % llegó hasta la captura del actor, según los reportes de prensa. De los procesos disciplinarios, el 44 % llegó al fallo de

De

920

investigaciones y procesos judiciales adelantados con base en fuentes de prensa, sólo el 23% llegó a una condena.

TABLA 2

Número y porcentaje de procesos por tipo de investigación judicial

TIPO DE INVESTIGACIÓN	NÚMERO DE PROCESOS	PORCENTAJE
Penal	658	72 %
Disciplinaria	191	21 %
Fiscal	71	7 %
Total	**920**	**100 %**

FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

TABLA 3

Número de sanciones impuestas por tipo de investigación

TIPO DE INVESTIGACIÓN	NÚMERO DE PROCESOS	PORCENTAJE
Sanción disciplinaria	94	47 %
Condena penal	93	47 %
Responsabilidad fiscal	12	6 %
Total	**199**	**100 %**

FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

sanción disciplinaria. De los procesos fiscales, el 32 % llegó a etapa de investigación.

De las 920 investigaciones y procesos judiciales adelantados con base en fuentes de prensa, sólo el 23 % llegó a una condena, sanción o multa impuesta a los actores por los hechos cometidos.

Esta sección presenta, por un lado, el tipo de investigación de los actores involucrados y por otro, las sanciones establecidas, lo cual permite visibilizar cuántos de los procesos de investigación culminaron en una sanción efectiva.

Ahora bien, tomando en cuenta el reporte de las sanciones efectivas, se pudo identificar que del total de sanciones judiciales emitidas, el 47 % culminó en una sanción e inhabilidad del actor, el 47 % en la condena del actor involucrado y el 6 % en fallo con responsabilidad fiscal.

El año de ocurrencia de los hechos según la prensa se cruzó con el año en el cual se emitió el fallo judicial de los actores involucrados. Teniendo en cuenta la diversidad en las etapas procesales que cada órgano de control maneja, la articulación institucional en el manejo de los procesos y el papel que tienen dichas entidades en materia de lucha contra la corrupción y frente a la imposición de sanciones penales, disciplinarias y fiscales a individuos implicados en delitos contra la administración pública[17], los resultados arrojaron que en promedio la sanción disciplinaria es la que menos tardó en emitirse (3,3 años), seguida de la condena penal (4,2 años) y por último los procesos de responsabilidad fiscal (4,4 años).

TABLA 4

Años transcurridos entre el hecho de corrupción y la emisión del fallo judicial

TIPO DE INVESTIGACIÓN	PROMEDIO DE DURACIÓN DEL CASO (AÑOS)
Disciplinaria	**3,3**
Fiscal	**4,4**
Penal	**4,2**
Promedio total	**4,0**

FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

[17] Los cuales se encuentran definidos en Título XV del Código Penal Colombiano.

[7] LA CORRUPCIÓN VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS

El 59 % de los hechos de corrupción identificados en el Monitor Ciudadano afectó derechos económicos, sociales y culturales. Le sigue un 39 % que afectó derechos civiles y políticos. Un 2 % de los hechos de corrupción afectaron derechos colectivos y del medio ambiente.

Los derechos económicos, sociales y culturales se asocian con el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda digna, al agua potable y servicios públicos de calidad, al deporte y a la cultura, principalmente. De todos ellos, los más afectados fueron los derechos a la educación (28 %) y a la salud (23 %).

En cuanto a los derechos fundamentales, civiles y políticos, el 39 % de los casos identificados afectó el derecho a la vida, a la igualdad, la seguridad, la libertad de expresión, de culto, de acceso a la propiedad privada, de asociación y movilización, de acceso a la justicia y de derechos de participación en la vida civil y política del Estado.

Por último, el 2 % corresponde a las afectaciones de los derechos colectivos y del medio ambiente, y el uso adecuado de los recursos naturales.

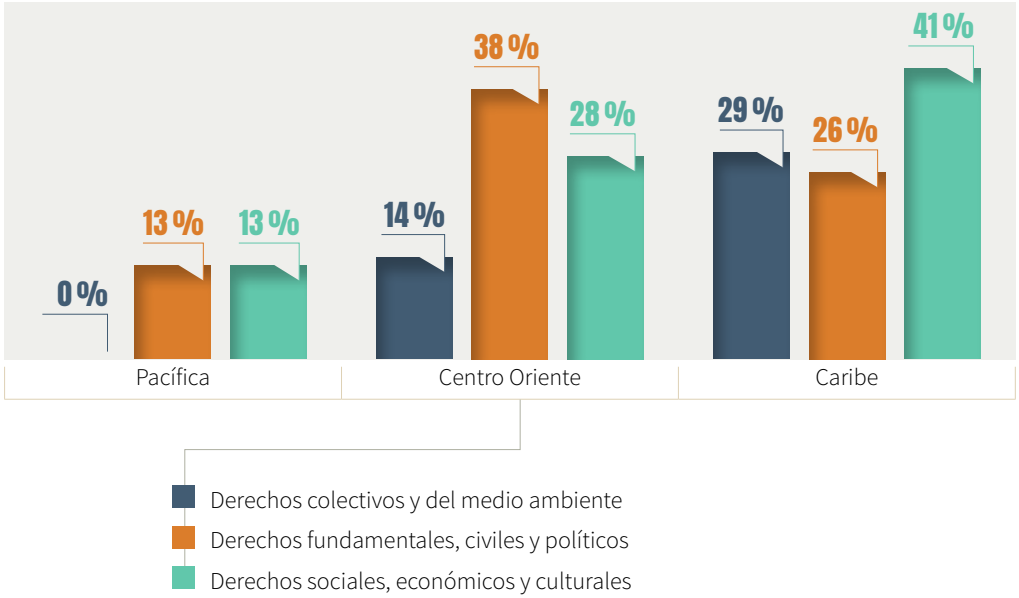
Visto desde esa perspectiva, resulta preocupante el impacto cada vez mayor que tiene la corrupción en el goce efectivo de derechos humanos fundamentales y los datos obtenidos en el presente informe así lo demuestran: servicios de salud que dejan de prestarse, escuelas públicas que no terminan de construirse, proyectos de vivienda que terminan beneficiando a terceros y particulares, escenarios deportivos que culminan en “elefantes blancos”, son el reflejo y símbolo evidente de la corrupción y el grado de afectación que la misma genera en la sociedad.

Por ejemplo, el **derecho a la educación** se violó en 2009, cuando la gobernación de La Guajira suscribió un contrato con el objeto de construir y mejorar la infraestructura de 42 megacolegios, pero éstos al final nunca fueron entregados. En Casanare, por falsificación de documentos y apropiación de recursos, varios funcionarios de la gobernación se vieron involucrados en irregularidades en un contrato también de megacolegios en el municipio de Paz de Ariporo.

En cuanto al **derecho a la salud**, no debe olvidarse un caso como el desfalco de la EPS Saludcoop, una de las más

GRÁFICA 8

Porcentaje de hechos de corrupción reportados por la prensa según derechos vulnerados y por región



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

grandes del país. Por gastos en viajes familiares y fuera de lugar, esta entidad prestadora de servicios de salud fue liquidada en 2016 por desviar recursos de la salud para otros propósitos. Esto afectó a miles de afiliados que padecieron fallas en el servicio o no fueron atendidos.

El **derecho al deporte y la cultura** también tuvo niveles de afectación preocupantes debido a casos de corrupción. En 2015 la alcaldía de Ibagué firmó un contrato para la construcción de una unidad deportiva para la celebración de los Juegos Nacionales. No obstante, a 2017, las obras aún estaban inconclusas y no pudieron celebrarse los juegos en la ciudad. Un caso similar tuvo lugar en Santander, con la sanción del director del Instituto Departamental de Recreación y Deportes

Derechos más afectados por hechos de corrupción

28 %
EDUCACIÓN

23 %
SALUD

de Santander, Indersantander, por irregularidades en contratos de los Juegos Nacionales de Mar y Playa de 2015. El funcionario permitió la inscripción de "competidores fantasma" a los cuales se les pagó un cupo completo pero jamás viajaron a las competencias.

Por último, aparecen hechos de impacto directo al **derecho de acceso a vivienda digna**. Entre 2008 y 2009, en el municipio de Mariquita, Tolima, se presentaron irregularidades con la venta de lotes para construcción de viviendas de interés social. Los ciudadanos entregaron su dinero, pero nunca les entregaron las escrituras. Posteriormente se enteraron que sus lotes habían sido revendidos. Otro caso similar se dio en 2009 en el municipio de El Calvario (Meta), en donde se firmó un convenio con el objetivo de ejecutar un proyecto de construcción de vivienda que beneficiaría a 200 familias afectadas por la ola invernal de ese año. Según un informe de la Contraloría General de la República no todas las viviendas se construyeron y las que se levantaron no cumplían con el reglamento colombiano de construcción y sismoresistencia.

[8] ANÁLISIS DE CASOS EMBLEMÁTICOS

Los casos emblemáticos analizados a continuación se escogieron de acuerdo con el planteamiento que ha posicionado Transparencia por Colombia sobre las reformas estructurales esenciales y necesarias en el país para atacar la corrupción. Éstas son:

1. Transformar el sistema político y el ejercicio del poder
2. Recuperar la legitimidad de la justicia y lograr sanciones efectivas y
3. Romper con el clientelismo en el empleo público y la contratación.

Además de una ficha que recoge lo esencial de cada caso, se enuncian lecciones aprendidas que apunten a examinar a fondo los cambios institucionales requeridos para no repetir los errores del pasado y evitar que estas situaciones continúen repitiéndose.

8.1 Corrupción en la política

Según los registros del Monitor Ciudadano, entre enero del 2016 y julio del 2018, el 6 % de los hechos de corrupción reportados corresponden a corrupción política y están asociados principalmente a irregularidades como compra y venta de votos durante la jornada electoral, violación a las leyes de financiamiento de campañas y presiones a funcionarios públicos y/o contratistas para votar a favor de candidatos.

El 7 % de los hechos de corrupción registrados afectaron el ámbito electoral, con casos como participación de grupos armados ilegales en jornadas electorales, sanción a partidos por otorgar avales a candidatos inhabilitados u obstrucción de procesos de revocatoria del mandato.

El 30 % de actores involucrados en hechos de corrupción fueron autoridades electas por voto popular.

> *"Buena parte de lo que hemos aprendido durante veinte años de trabajo es que una puerta grande a la corrupción en el país es la financiación de campañas políticas».*
>
> **Sandra Martínez,** Líder de Transparencia en la Política Transparencia por Colombia

El financiamiento irregular de las campañas políticas ha constituido una de las principales puertas de entrada a la corrupción. El control deficiente sobre el origen, monto y destinación de los recursos que financian las campañas, así como el complejo y en ocasiones contradictorio marco normativo que regula el proceso electoral, sumado a la desinformación de la sociedad civil, son factores que hacen muy complejo este problema, que deja como resultado una gobernabilidad lesionada y una pérdida de legitimidad de las instituciones.

Las campañas políticas en el país pueden ser financiadas con recursos públicos y/o privados, sin embargo son los recursos privados los que terminan financiando el proceso electoral. Según los últimos informes de Transparencia por Colombia sobre el financiamiento de campañas, los recursos privados que se invirtieron en las elecciones territoriales del 2011 alcanzaron el 89 % del total, cifra que se mantuvo para las elecciones del 2015. Por otro lado, en las elecciones legislativas del 2014 se reportó una financiación privada del 71 % y en 2018 aumento a 82,8 %[18]. Son entonces los recursos de

[18] Dato soportado en los análisis realizados por Transparencia por Colombia en las diferentes contiendas electorales desde 2011 a través de la herramienta Cuentas Claras, de uso obligatorio para que candidatos y partidos rindan cuentas sobre los ingresos y gastos de sus campañas. Para conocer más datos sobre el reporte de los ingresos de las campañas visitar www.cnecuentasclaras.com

30 %

de actores involucrados en hechos de corrupción fueron autoridades electas por voto popular.

los candidatos y/o de sus familiares los que terminan garantizando los gastos. Un escenario como este es una oportunidad para la corrupción, teniendo en cuenta que la información sobre el origen del patrimonio de los candidatos y sus familias no es pública, por lo que el riesgo de que a través de las elecciones estén ingresando recursos de origen ilícito puede ser alto.

Por su parte la Misión de Observación Electoral (MOE) reportó en 2015, que "uno de los pasos fundamentales en el camino hacia la manipulación fraudulenta del sufragio de los ciudadanos es hacerlos votar en lugares donde se facilite el control sobre su decisión", es decir, la llamada trashumancia. En enero de 2019, la organización publicó un informe sobre el proceso de inscripción de cédulas llamado *Elecciones de autoridades locales 2019*, en el cual se alertó sobre 727 municipios en riesgo, equivalentes al 65 % del país.

La afectación de la política por la corrupción encuentra en los procesos electorales uno de los momentos más álgidos. Ahora bien, las irregularidades y abusos de los corruptos establecen un *continuum* que conecta los arreglos para acceder al poder con las formas para gestionarlo. La política electoral y la gestión pública son los eslabones claves dentro de este proceso de abuso del poder. Desde la promesa al votante, hasta la oferta de "pronto retorno" de la inversión al financiador, pasando por la amenaza al beneficiario de un programa social ("si gana tal candidato se acaba el subsidio") van las maniobras manipuladoras para garantizar el ascenso al poder. Y luego viene la gestión para mantenerse en él. Abusos de poder, toma de decisiones discrecionales y precaria rendición de cuentas rodean las posturas administrativas de este tipo de autoridades. Controlan y manipulan procesos de planeación (ordenamiento territorial, por ejemplo), de gestión contractual y de programas de transferencias condicionadas con el fin de capturar rentas, lealtades, elecciones, comunidades y territorios.

Esta compleja problemática se refleja en dos casos emblemáticos de corrupción seleccionados por el Monitor Ciudadano. Se destacan irregularidades como beneficios orientados a grupos de poder, compra y venta de votos y redes de corrupción dentro de distintas instituciones, las cuales estuvieron dirigidas por autoridades electas por voto popular.

El Cartel de la Hemofilia

Este es uno de los casos registrados por la prensa nacional y regional[19] en donde se evidencia un vínculo entre la financiación de las campañas políticas y el uso de programas sociales para desviar recursos públicos destinados a personas enfermas y así favorecer élites políticas corruptas.

Este hecho, cuyo foco principal fue el departamento de Córdoba, afectó de manera crítica el sector de la salud y demostró que las decisiones políticas no solo tienen repercusiones en el sector público o administrativo sino también impactan de manera directa el goce efectivo de los derechos humanos de los ciudadanos.

En 2013, año en que Alejandro Lyons ejercía como gobernador del departamento de Córdoba (2012-2015), empezó lo que hoy en día se conoce como el Cartel de la Hemofilia, una organización dedicada a pagar los servicios médicos prestados a pacientes falsos de hemofilia, presentando diagnósticos y resultados de laboratorio falsos, en la que participaron auditores médicos, secretarios de salud y dueños de los entes prestadores de servicios de salud.

Antes de acabar su periodo de gobierno, Lyons acordó con Edwin Besaile, quien se presentó como candidato a la gobernación el periodo 2016-2019, continuar con el Cartel de la Hemofilia a cambio de la financiación de su campaña. El trato se realizó con la participación del hermano de Edwin, el senador Musa Besaile (2014-2018).

Siendo así, Alejandro Lyons entregó a Edwin Besaile la suma de $ 2 100 millones de pesos en efectivo procedente de regalías de salud (FGN, 2018), mientras que el exsenador Musa firmó dos letras de cambio en blanco por más de $ 4 000 millones. Edwin Besaile resultó electo.

La Fiscalía General de la Nación aseguró que los compromisos que pactaron iban desde garantizar cuotas burocráticas hasta la continuidad en la obtención de comisiones ilegales a partir de recursos que ingresaban al departamento por regalías y por los pacientes de hemofilia.

[19] Medios como El Espectador, El Heraldo, El Universal y El Tiempo registraron el desarrollo del Cartel de la Hemofilia y los procesos que enfrentaron cada uno de los involucrados en el hecho.

El Cartel de la Hemofilia fue una organización dedicada a pagar los servicios médicos prestados a pacientes falsos de hemofilia, presentando diagnósticos y resultados de laboratorio falsos.

Una vez en el cargo, el gobernador Edwin Besaile aprobó dos pagos por la atención prestada a 42 pacientes inexistentes con esa enfermedad.

Por estos hechos, en 2018 al exgobernador Edwin Besaile le imputaron los delitos de peculado y concierto para delinquir. El exgobernador Alejandro Lyons, aceptó el delito de concierto para delinquir agravado y le fue impuesta una pena de cinco años y siete meses de prisión. Ambos fueron inhabilitados por diez años para ocupar cargos públicos. El exsenador Musa Besaile se encuentra privado de la libertad. De igual forma, los exsecretarios de Salud al momento de los hechos, Edwin Preciado Lordy y José Jaime Pareja Alemán, fueron encontrados responsables de faltas gravísimas, por lo que fueron inhabilitados para ocupar cargos públicos durante once años.

En el caso del Cartel de la Hemofilia se destacan una serie de irregularidades que iban desde alteraciones en los sistemas internos de las instituciones, hasta el soborno a funcionarios de todos los niveles para participar de este desfalco al presupuesto de la salud. Esta modalidad se replicó en otros departamentos como Sucre, Bolívar y Putumayo, pero también se usó en casos asociados a falsos enfermos de Sida y falsos enfermos mentales.

Paralelo a esto, en el Monitor Ciudadano se registraron casos en donde los dineros destinados a planes y programas para la niñez fueron desviados para financiar campañas políticas, como ocurrió en el 2011 en el municipio de Albania, La Guajira, cuando se firmaron varios contratos por más de $ 18 000 millones entre la alcaldía en cabeza de Yan Keller Hernández Herazo (2008-2011) y el Hospital San Rafael, con el objetivo de reducir la mortalidad infantil en el municipio.

En investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación se encontró un presunto desvío de más de $ 6 000 millones para financiar la campaña política de la entonces candidata Oneida Pinto a la gobernación de La Guajira para el periodo 2012-2015.

Finalmente, la Fiscalía declaró responsables al alcalde Hernández, señalado de incurrir en los delitos de peculado y falsedad en documento público y privado y a la candidata Pinto, a quien en 2017 se le impuso prisión domiciliaria. En junio de 2018 recuperó su libertad por vencimiento de términos.

La Casa Blanca, compra y venta de votos

El caso de la senadora Aida Merlano Rebolledo, involucrada en la compra de votos para su segunda campaña al Congreso de la República en marzo de 2018, es un caso emblemático de corrupción política que afectó el proceso electoral en el departamento del Atlántico y fue dado a conocer a la opinión pública por la Fiscalía General de la Nación.

Aunque no ha sido el único hecho de este tipo, responde a características irregulares que merecen atención para demostrar la relación nociva entre dinero y política, así como el grado de sofisticación en las dinámicas desplegadas para la compra y venta de votos en el país.

En 2018, para las elecciones al Congreso (periodo 2018-2022) Aida Merlano, quien llegó a esa corporación en 2014 como Representante a la Cámara por Atlántico, aspiraba de nuevo a la senaduría por el partido Conservador, en el cual empezó a militar desde joven, como coordinadora electoral de la casa política de la familia Gerlein en el sur de Barranquilla.

Para su campaña al Senado, Merlano contó con el apoyo de una red en el Atlántico que empezó a trabajar en las elecciones regionales del 2015 como una empresa que prestaba servicios a campañas electorales y se encargaba de reclutar líderes que contaban con un alto número de personas dispuestas a votar por un candidato a cambio de dinero.

La red tenía dos fuentes de financiación: una de procedencia privada que superó los $ 1 000 millones y una pública, la cual beneficiaba a los trabajadores de la red con contratos de prestación de

servicios en entidades de la región. Finalmente, el 11 de marzo de 2018, día de las elecciones, la red se organizó en diferentes zonas del departamento de Atlántico para que cada votante presentara su certificado electoral y recibiera el dinero correspondiente por su voto.

Al momento en que las autoridades hicieron presencia en la sede principal de campaña, la llamada Casa Blanca, fueron decomisadas armas de fuego, más de $ 260 millones en efectivo y gran cantidad de certificados electorales. Las investigaciones dieron a conocer que varios funcionarios y servidores públicos del departamento (exdiputados, exconcejales y concejales) hacían parte de la red y habrían incurrido en los delitos de violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales y tráfico de votos, lo cual es reconocido como un delito penal con la entrada en vigencia de la Ley 1864 de 2017, en la cual se estipulan nuevos delitos contra los mecanismos de participación democrática.

Por este hecho fueron capturados e imputados veinte miembros de la red. La exsenadora Merlano se encuentra recluida desde abril del 2018 y en julio del mismo año el Consejo de Estado decretó su pérdida de investidura. El juicio en su contra continúa y la Corte Suprema de Justicia reabrió el proceso durante febrero de 2019.

Implicaciones / lecciones aprendidas

Los casos emblemáticos de corrupción política abordados previamente muestran la necesidad de lograr cambios significativos, tanto en las reglas del juego para acceder al poder, como en la gestión de recursos públicos y privados para financiamiento de la política.

Transparencia por Colombia insiste en la necesidad de disminuir las oportunidades de acceso al poder de actores corruptos mediante la promoción de ajustes institucionales tendientes a reducir los riesgos de corrupción en los procesos electorales, el monitoreo y seguimiento de las campañas, el control social y la denuncia.

Como se manifestó anteriormente, la política se desarrolla en dos vectores. Uno a través de los procesos políticos competitivos mediante los cuales se elige y sustituye a un gobernante, y otro se relaciona con la capacidad del gobierno para aplicar las políticas públicas que lo llevaron a ser elegido (Cartier, 2010). No obstante, es común relacionar la política solo con los actos que se enmarcan en los procesos electorales o con la financiación de campañas políticas. Sin embargo, es en el ámbito de la capacidad de gobierno donde se crean oportunidades para que los actores corruptos coopten la gestión administrativa, la elaboración de normas y la aplicación de la justicia.

Como se pudo ver en los hechos presentados, los actores involucrados en estos procesos son tanto públicos como privados. Así mismo, este proceso abre puertas para que

El día de las elecciones, la red se organizó en diferentes zonas del departamento de Atlántico para que cada votante presentara su certificado electoral y recibiera el dinero correspondiente por su voto.

intereses particulares, lícitos e ilícitos, vayan instalándose en la gestión administrativa, la justicia y el proceso legislativo.

Dentro de los resultados destacados en la sección de actores involucrados en hechos de corrupción del Monitor Ciudadano entre enero de 2016 y julio de 2018, el 30 % de ellos fueron autoridades electas por voto popular, en su mayoría del periodo 2016-2019.

Entre las autoridades electas, se observó un mayor número de concejales (41 %) y de alcaldes (40 %) involucrados en hechos de corrupción, Le siguen gobernadores (10 %), diputados (8 %) y senadores (2 %).

De cara a las elecciones regionales de 2019

El fenómeno de la corrupción en Colombia debe ser tratado como un problema estructural y sistémico que desgasta la legitimidad de las instituciones, al tiempo que limita la acción de las autoridades. En esta investigación, el Monitor Ciudadano pudo identificar que de los 1 101 alcaldes, 12 061 concejales y 32 gobernadores electos para el periodo 2016-2019 el 52,4 % estuvo investigado, sancionado y/o inhabilitado por hechos de corrupción.

Los partidos políticos con más autoridades electas sancionadas, investigadas e inhabilitadas fueron: Partido Liberal (19 %), Partido de la U (14 %), Partido Conservador (14 %) y Partido Cambio Radical (13 %).

Los departamentos con mayor número de autoridades electas sancionadas, investigadas e inhabilitadas fueron: Santander (22 %), Quindío (10 %), Tolima (10 %), Córdoba (7,3 %) y Atlántico (6 %).

Los anteriores hallazgos reiteran la necesidad de dar a conocer una serie de alertas que ha identificado Transparencia por Colombia, de cara a la contienda electoral local que se desarrollará en octubre del 2019.

Como primera medida, es menester tener en cuenta quiénes son los apoyos o los “gobiernos de sombra” que tienen los posibles candidatos, toda vez que como se evidenció en los casos anteriores, una mala decisión no solo afecta el sistema electoral sino también la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de todos los colombianos.

En esta misma línea, se reitera el llamado a una Reforma Política en la que se establezcan:

- Procedimientos para que las campañas accedan a los recursos estatales oportunamente, asegurando criterios de equidad en la distribución.
- Procesos claros de solicitud, aprobación y entrega de los anticipos.
- Procedimientos para determinar el costo real de las campañas políticas.
- Mecanismos de monitoreo fortalecidos para hacer seguimiento a la forma como se usan los recursos, más cuando son preponderantemente públicos.
- Mejores mecanismos de rendición de cuentas de los aportes privados que entran a las campañas.

Esto con el propósito de aprender de las lecciones del pasado y no incurrir en los mismos errores. Por último, se reitera la necesidad de lograr cambios propicios en el sistema político y en el ejercicio del poder, así como una financiación más transparente y equitativa de la política, con límites en los montos de financiación, cambios en el funcionamiento de los partidos políticos, independencia y capacidad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral (CNE), transparencia y mayor rendición de cuentas en la relación del Ejecutivo y el Legislativo. También es vital e inaplazable restaurar los vínculos de confianza entre la sociedad civil y los procesos electorales para lo cual la transparencia, la apertura informativa y la consolidación de una cultura de rendición de cuentas son bases fundamentales.

8.2 Corrupción y contratación pública

"Hace pocos años se hablaba en Colombia de que el funcionario se contentaba con una retribución o un soborno equivalente al 10 % del valor del contrato. Esta suma asciende hoy en día, según una encuesta realizada por la Cámara Colombiana de Infraestructura, al 14 % del valor del contrato en los departamentos y al 15 % en los municipios."

Juan Martín Caicedo
Presidente de la Cámara Colombiana de Infraestructura

La corrupción es un fenómeno estructural y sistémico que afecta la administración pública nacional y territorial y encuentra en la contratación pública una fuente de recursos y de decisiones que favorece este abuso de poder.

Esto se refleja en los registros de hechos consignados en el Monitor Ciudadano. Entre enero del 2016 y julio del 2018, el 73 % de los hechos registrados por los medios de comunicación estuvieron asociados a la corrupción administrativa, de los cuales el 46,4 % están relacionados con contratación pública. El 11 % de los hechos asociados a este tipo de corrupción afectó al sector infraestructura y el 6 % al sector de servicios públicos y saneamiento básico. Algunas de las irregularidades en contratación tienen que ver con precios elevados en los servicios contratados, cobro por servicios no prestados, incumplimiento de lo establecido en los contratos

Una mala decisión no solo afecta el sistema electoral sino también la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de todos los colombianos.

o uso de materiales de menor calidad, ocasionando grandes pérdidas y detrimentos.

Como se ha sustentado, la corrupción administrativa se vincula de manera directa a la contratación pública por lo cual se ha escogido el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para ejemplificar el entramado ilegal que se ha presentado en los procesos de adjudicación, licitación y ejecución de este programa. Posteriormente, se presentará otro caso en el cual se evidencia el vínculo entre los procesos de contratación pública y la financiación de la política, que están relacionados a altos riesgos de sobornos, como es la intervención de la empresa brasilera Odebrecht en la campaña presidencial del 2014 en Colombia. Finalmente se evidencian las consecuencias que trae consigo la corrupción en procesos de contratación, aludiendo a algunos casos de elefantes blancos y detrimentos patrimoniales.

El Programa de Alimentación Escolar

"La existencia de mafias que se han adueñado de la contratación de la alimentación en diversas regiones del país se ha venido fortaleciendo con el desorden administrativo, normativo e institucional de la alimentación escolar".

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación (2018)[20].

El caso de irregularidades en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), salió a la luz pública en 2015 gracias a una serie de reportajes publicados en los medios de comunicación que vinculan tanto al Ministerio de Educación Nacional (MEN), como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El mayor número de casos reportados se dieron en la región Caribe, especialmente en los departamentos de Magdalena, Cesar, Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar y La Guajira. De igual forma, la Contraloría General reportó que por el saqueo al programa hay hasta el momento 154 procesos de responsabilidad fiscal, los cuales suman pérdidas por $ 84 000 millones (El Tiempo, 14 de agosto de 2018).

Dentro de los casos más registrados por los medios se encuentra el ocurrido en Aguachica, Cesar, en el 2016, cuando una docente de un colegio del municipio denunció a través de un video los almuerzos precarios que recibían sus estudiantes.

En este caso la Alcaldía de Aguachica y la Fundación Provenir suscribieron un contrato por más de $ 530 millones para prestar el servicio de alimentación escolar durante 314 días en el municipio. En marzo del mismo año se publicó un vídeo en redes sociales donde se denunciaba como los operadores del PAE les tomaban fotografías a los niños con los alimentos (un plato de comida y un vaso de jugo) que se iba posteriormente rotando para que se registrara la constancia de la entrega. Luego de ser fotografiados, los niños hacían otra fila donde se les entregaba una diminuta ración de alimentos.

[20] Unidad Investigativa (19 de septiembre de 2018). El saqueo que produjo el revolcón al Programa de Alimentación Escolar. El Tiempo. Recuperado de https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/casos-de-corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar-270756

$84 000

millones suman las pérdidas por el saqueo al programa según la Contraloría General.

Luego de la denuncia, la Contraloría General de la República, junto con el ICBF y el Ministerio de Educación realizaron una visita a la institución educativa donde se presentó el suceso.

Por estos hechos, en junio del mismo año la Procuraduría General de la Nación formuló cargos contra el alcalde de Aguachica, Henry Alí Montes (2016-2019), el secretario de Educación, Rodolfo Rincón y el secretario de Planeación, Juan Carlos Zuleta Neira, pero en julio fueron absueltos de responsabilidad disciplinaria, quedando libres en fallo de primera instancia.

Este es uno de los 25 casos asociados al programa y registrados en el Monitor Ciudadano. Dentro de las irregularidades más comunes cometidas en estos casos se encuentra el sobrecosto de los productos, tal como se registró en Cartagena, cuando en el 2016 la Alcaldía Distrital suscribió un contrato con el Consorcio Proescolares por un valor de más de $ 15 000 millones para que cubriera el PAE, contrato en el cual fueron detectados varios sobrecostos por la Contraloría General de la República, como la compra de pechugas de pollo por valor de $ 40 000 cada una y 2.800 kilos de canela por valor de $ 39 millones.

Con estos elevados precios fueron justificados los recursos del contrato para recibir los pagos por parte de la alcaldía. A pesar de esto, en diciembre del mismo año se aprobaron vigencias futuras por valor de $ 7 000 millones para ampliar el servicio con el mismo contratista.

A 2018, la Contraloría General de la Nación adelantaba cinco procesos de responsabilidad fiscal por un valor de $ 3 800 millones, por las irregularidades del PAE en Cartagena. El proceso de responsabilidad fiscal de mayor cuantía era por más de $ 2 500 millones e involucraba al exsecretario de Educación (2016), y al Consorcio Proescolares.

Con respecto a las diversas irregularidades que se han presentado en la ejecución del PAE, el diario El Tiempo publicó el 24 de agosto de 2018 un reportaje informando que a esa fecha había 154 procesos

de responsabilidad fiscal por presuntas irregularidades con el programa. Lo que en dinero implicaba pérdidas de $ 84 000 millones, resumidos en corrupción, mala administración de recursos y sobrecostos (El Tiempo, 24 de agosto 2018).

Los actores involucrados en hechos de corrupción del PAE son en su mayoría funcionarios públicos y autoridades electas. En total, el Monitor Ciudadano tiene registro de siete autoridades electas entre alcaldes y gobernadores, involucrados en estas irregularidades. Uno de ellos Fabio Velásquez, alcalde de Riohacha para el período 2016-2019, quien en enero del 2016 suscribió un contrato con la Asociación Social del Caribe (Asocar), para el suministro de alimentos a estudiantes por un valor mayor a los $ 5 000 millones para culminar en el mes de septiembre del mismo año.

En investigaciones realizadas por la Procuraduría y la Fiscalía General en el 2018, se evidenciaron diferentes irregularidades e incluso se concluyó que la adjudicación del contrato se realizó “a dedo”, violando los principios de transparencia y contratación. Por esta razón, en abril del mismo año, la Procuraduría destituyó e inhabilitó para ejercer cargos públicos por doce años al alcalde Velásquez y por diez años a la secretaria de Educación de Riohacha, Dilcey Yensith Acosta Novelys.

También se registraron casos que vincularon a funcionarios del ICBF, los cuales desfalcaron la institución mediante apropiación de los recursos y malos manejos de los mismos. Por ejemplo, en El Carmen de Bolívar en el año 2006 funcionarios de ese instituto, junto con miembros de una asociación de padres, contrataron a tenderos del municipio para que suministraran insumos y alimentos para los niños.

Las entidades contratadas denunciaron que a pesar de haber cumplido con el objeto del contrato no recibieron el pago correspondiente, sin embargo el dinero fue retirado por uno de los padres de familia, quien ejercía como gerente de un banco. Finalmente la Fiscalía General determinó que siete personas, entre ellos cuatro funcionarios del ICBF, se apropiaron de aproximadamente $ 100 millones, por lo cual fueron detenidos en 2017. No obstante, en diciembre del mismo año la exsupervisora del ICBF recuperó la libertad ya que el fiscal del caso consideró que en su conducta no había vulneración de tipo penal.

Los desvíos, apropiaciones, mala administración de los recursos para la alimentación de los niños y entrega de los mismos en malas condiciones son las irregularidades más comunes encontradas por la Procuraduría General (PGN, 15 de agosto de 2018) sobre la efectividad del Programa de Alimentación Escolar (PAE), el cual fue diseñado en principio para disminuir los niveles de deserción escolar, ya que en muchos casos el alimento que se le brinda a los niños en las escuelas es el único que reciben en el día.

¿Y los operadores privados en el PAE?

El sector privado también ha sido protagonista en la vulneración de los derechos de los niños en el PAE, ya que en los procesos de licitación y adjudicación de los contratos se han registrado casos donde las empresas llegan a acuerdos en el momento de realizar propuestas para verse favorecidas, lo que es conocido comúnmente como colusión en contratación pública.

Por ejemplo, en Bogotá desde el 2007 se presentó un hecho que fue dado a conocer en 2017 a través de una serie de denuncias realizadas por la Agencia Colombia Compra Eficiente y la Secretaría de Educación Distrital a la Superintendencia de Industria y Comercio, en las cuales se reveló la existencia de un cartel de empresas y fundaciones que estarían entregando alimentos del programa —especialmente frutas— a un mayor costo. Las investigaciones realizadas dieron a conocer que varias empresas se pusieron de acuerdo para adelantar acciones que obligaran a la administración a pagar un precio mayor, ya que la modalidad de contratación había cambiado a licitación pública, con el fin de garantizar mayor transparencia. Con este actuar, las empresas involucradas habrían afectado procesos de contratación pública por un monto aproximado de $ 1,5 billones.

Más de seis empresas se habrían puesto de acuerdo para presionar el aumento de precios de las frutas para participar en la licitación. En septiembre del mismo año la Superintendencia de Industria y Comercio formuló cargos contra cinco de las empresas y contra siete personas naturales involucradas en este cartel. Por lo anterior, el ente de control formuló pliego de cargos contra diez contratistas, una asociación de empresarios del sector de alimentos y dieciocho personas naturales por cartelización empresarial encaminada a manipular los resultados de 21 procesos de contratación pública.

Contratación pública y financiación de campañas: un peligroso vínculo

> *"El soborno es el mecanismo más común para establecer vínculos ilegales entre el sector público y el sector privado"*[21].
>
> **Luis Jorge Garay Salamanca**
> Economista e investigador

En los casos de corrupción administrativa también se incluyen irregularidades en la toma de decisiones relacionadas con el cobro de comisiones a cambio de la adjudicación de contratos; comisiones que pueden ser utilizadas en la financiación ilegal de campañas políticas. Se encuentran

[21] Garay Salamanca, Luis Jorge (2018). Una génesis de la ilegalidad: Corrupción, Captura del Estado, Cooptación institucional y Macro-corrupción. Vortex Working Papers No. 45. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/522e46_bea7b5eeb2574289bddcd4741c2393c5.pdf

51 %

de los empresarios considera que las contribuciones a campañas políticas son una de las formas más comunes de soborno.

prácticas como el soborno, la extorsión y el clientelismo, que son usados para garantizar tratos privilegiados o para anclarse en el poder.

De igual forma, en el Informe Nacional de Competitividad 2017-2018 (Consejo Privado de Competitividad, 2017) se hace una referencia importante sobre los beneficios políticos que reciben las empresas por la debilidad estatal, se trata de una *"economía de captura o una captura regulatoria, en la que los burócratas otorgan ventajas a través de normas o favorecimientos a empresas"* (Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000 citados en Consejo Privado de Competitividad, 2017, pp 185).

El 51 % de los empresarios considera que las contribuciones a campañas políticas son una de las formas más comunes de soborno[22], lo que se suma al bajo porcentaje de las empresas que llevan un registro contable exacto de las contribuciones políticas (8 %). Lo anterior se registra en los resultados de la Quinta Encuesta Nacional de Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas (Transparencia por Colombia, 2017).

La entrega de aportes puede direccionar la toma de decisiones por parte de los funcionarios, pues se trata de incidir de manera indebida en los procesos administrativos y contractuales garantizando la cooptación estatal. Así que, si bien la participación del sector privado en las campañas políticas es permitida por la ley, puede tornarse ilegal y corrupta cuando los empresarios donan dineros a candidatos a cambio de favorecimientos en la adjudicación de contratos y licitaciones.

[22] Encuesta de soborno realizada a 690 empresarios de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Ibagué, Medellín, Pereira y Tunja por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia.

El caso Odebrecht

Uno de los casos más dicientes de este entramado fue la presunta financiación que realizó la constructora brasilera Odebrecht a las campañas presidenciales que se llevaron a cabo en el 2010, donde la constructora habría financiado de manera ilegal las campañas presidenciales del candidato electo, Juan Manuel Santos (2010-2014) y posteriormente reelegido para el periodo 2014-2018, y la del candidato Óscar Iván Zuluaga. A pesar de que la ley permite contribuciones desde el sector privado a campañas electorales, las empresas extranjeras no pueden hacerlo.

Para el caso de la campaña de Juan Manuel Santos, los aportes fueron presuntamente hechos a través de una cuenta en Panamá, mientras que la candidatura de Zuluaga se vio implicada debido a que la constructora pago USD $1,6 millones al publicista José Eduardo Cavalcanti de Mendonça, presuntamente para prestar servicios a la campaña (El País, 8 de febrero de 2017).

Al parecer todos estos pagos tenían como objetivo conseguir a futuro concesiones de vías o mayores ingresos en contratos como el de la construcción de la Ruta Del Sol II. Según la Fiscalía General de la Nación, a enero de 2019 el monto de los sobornos de Odebrecht en Colombia ascendería a cerca de $ 85 000 millones.

En diciembre del 2016 se firmó un acuerdo entre Odebrecht, la Procuraduría de Brasil, el Departamento de Justicia de Estados Unidos y la Procuraduría General de Suiza en el que altos directivos de esa firma reconocieron los delitos.

En mayo de 2018 un juez de control de garantías envió a prisión a Roberto Prieto, exgerente de la campaña presidencial de Juan Manuel Santos 2010-2014. Prieto habría recurrido al tráfico de influencias ante la Agencia Nacional de Infraestructura para lograr una adición al contrato Ruta del Sol III (El Espectador, 29 de mayo de 2018). En 2018, el Consejo Nacional Electoral (CNE) archivó la investigación contra la campaña de Óscar Iván Zuluaga, ya que no encontró pruebas concluyentes que permitieran comprobar las acusaciones en su contra, mientras que la investigación contra Juan Manuel Santos fue archivada porque los términos prescribieron (Semana, 8 de marzo de 2017).

$85 000

millones sumaron los sobornos en Colombia.

De igual forma, la constructora también sobornó a congresistas y al exviceministro de Transporte Gabriel García Morales, para verse favorecida en la licitación de la Ruta del Sol II en el tramo Ocaña – Gamarra. Para esto, usaron como intermediario con el Congreso de la República al senador Otto Bula (2002-2006), que debía buscar que el proyecto no fuese sometido a una licitación como estipula la ley, sino que se realizara en forma directa a través de un convenio.

Bula habría recibido sobornos por más de $ 14 000 millones para gestionar la construcción de la vía Ocaña – Gamarra, por lo que les ofreció una comisión del 4 % del contrato a Luis Fernando Andrade, presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y al senador Bernardo "Ñoño" Elías Vidal (2014-2018) para asegurar el otorgamiento de la adición de la mencionada vía y "buscar el mejoramiento de las condiciones contractuales" (Semana, 26 de octubre de 2017).

En febrero de 2018, la Corte Suprema de Justicia condenó a Elías Vidal a seis años y ocho meses de prisión por los delitos de cohecho y tráfico de influencia. Al momento de escribir este informe el exsenador se encontraba con medida de aseguramiento en centro carcelario. Un juez de Bogotá condenó al exsenador Otto Bula a dos años de prisión, una multa por 33,33 salarios mínimos legales vigentes y cuarenta meses de inhabilidad para cualquier cargo público. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación imputó cargos al exdirector de la ANI, Luis Fernando Andrade, a quien en diciembre de 2018 se le concedió la libertad (El Colombiano, 4 de diciembre de 2018).

En noviembre de 2018 salieron a la luz pública unos audios que comprometían al actual Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez en el caso Odebrecht. Revelan una conversación que se dio en 2015 entre el Fiscal —que en su momento era asesor jurídico del Grupo Aval (2015-2016), principal socio de Odebrecht— y Jorge Enrique Pizano, quien para la época era *controller* o auditor del consorcio

de la Ruta del Sol. En la conversación, Pizano mencionó irregularidades en las finanzas de la construcción del tramo II de la Ruta del Sol, las cuales fueron ignoradas por Martínez en su calidad de asesor jurídico. Luego de que esta conversación saliera a la luz pública, el Fiscal aceptó que redactó el contrato de transacción con el que se logró la conciliación entre los miembros de la concesión por las irregularidades que había denunciado Pizano.

A raíz de esto, la ciudadanía se movilizó con el fin de pedir la renuncia del Fiscal por los conflictos de interés que presentó ante estos hechos (El País, 10 de enero de 2019). De igual forma, habría incurrido en "la omisión de información a la Corte Suprema de Justicia impidiéndole a los miembros de esta entidad conocer 'magnos conflictos de interés potenciales y aparentes que hubieran sido claves para evaluar su idoneidad para el cargo'" (Semana, 12 de enero de 2019). En 2019 hay quince investigaciones en distintas áreas de la Fiscalía por el caso Odebrecht, ante las cuales el Fiscal se declaró impedido debido a que puede existir un posible conflicto de interés.

Como se puede observar, en la corrupción administrativa se presentan irregularidades como sobrecostos, sobornos y financiaciones ilegales a campañas políticas que repercuten en la provisión de bienes y servicios y afectan el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos. De igual forma, se evidencia cuáles son las acciones que hacen que el ámbito de la contratación pública sea el más afectado dentro la corrupción administrativa, sobre todo cuando se relaciona con la financiación de campañas políticas, ya que este es el primer paso para escalar en el control territorial.

No solo de vías 4G vive el corrupto

Dentro de los casos registrados en el Monitor Ciudadano, se reportaron quince hechos relacionados con construcciones de acueductos en los cuales se encontraron irregularidades en su ejecución, ocasionando detrimentos y dejando como saldo "elefantes blancos".

En 2014, el alcalde de El Carmen de Bolívar, Francisco Vega Arrauth (2012-2015), suscribió un contrato para la construcción del acueducto del corregimiento de Caracolí. Debido a múltiples irregularidades contractuales y a pesar de las varias adiciones al contrato, la obra sólo fue entregada con el 20 % de su construcción. En 2017, la Fiscalía General realizó varias investigaciones, hallando irregularidades en la ejecución del contrato. Por estos motivos, el ente de investigación dictó medida de aseguramiento intramural al exalcalde Vega y a Poldino Posteraro Ariza, quien fue el supervisor de la obra. De igual forma fueron capturados el extesorero de la

alcaldía y dos contratistas. Los funcionarios involucrados fueron acusados por incurrir en los delitos de violación al régimen legal o constitucional, inhabilidades e incompatibilidades, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales vigentes y falsedad ideológica en documento público.

Un caso similar se presentó en Yopal, Casanare, cuando en 2013 el alcalde William Celemín Cáceres (2012-2015) celebró varios contratos para la construcción de la Planta de Tratamiento Modular de Agua de la ciudad. La Fiscalía General de la Nación consideró que se presentaron irregularidades en el proceso de trámite, suscripción y ejecución de dos convenios, uno celebrado entre la alcaldía y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (EAAA) y el otro entre la EAAA y la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013.

Por estos hechos en el 2016 la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó por un término de once años al alcalde, y la Fiscalía General le impuso medida de aseguramiento de casa por cárcel al exgerente de la EAAA y a un ingeniero del departamento de proyectos de la misma empresa. Al representante legal de la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 se le impuso medida de aseguramiento en centro carcelario.

De otra parte, en marzo de 2014 dos exfuncionarios de la Secretaría de Infraestructura del Chocó, un interventor y la secretaria de Infraestructura del departamento, suscribieron un contrato para la construcción y mejoramiento de la vía Quibdó – Animas – Novita – Istmina – Condoto, por un valor de $ 21 000 millones. Según las investigaciones, los funcionarios se habrían apropiado de los recursos de manera ilegal aludiendo a un sinnúmero de inconvenientes, como retrasos de las obras por factores de orden público. En 2016 se suspendieron las obras y en 2017 La Fiscalía General de la Nación capturó a todos los implicados por estas irregularidades.

Lecciones aprendidas

Los casos emblemáticos de corrupción administrativa aquí mencionados demuestran cómo los malos manejos de la administración pública por parte de los actores responsables del desarrollo de las comunidades vulneran los derechos humanos de los ciudadanos, ya que se generan falencias en la provisión de bienes y servicios. No obstante, sería un error señalarlos como los únicos actores que permiten la ocurrencia de las irregularidades que afectan gravemente el erario y el bienestar de los ciudadanos, ya que de este entramado hacen parte actores del sector privado e incluso de grupos ilegales.

Estos ejemplos demuestran que la corrupción, más allá de las pérdidas materiales y económicas, ocasiona un **daño social**[23] que ha sido considerado poco importante a la hora de reparar sus estragos. Razón por la cual Transparencia por Colombia desde el año 2018 ha procurado dar a conocer la importancia de reparar a las víctimas de la corrupción. Reparar el daño social causado por hechos de corrupción permitirá que quienes realicen estos actos no solo sean sancionados con penas punitivas y con la recuperación de los activos sus-

[23] Daño social entendido como toda conducta que signifique un menoscabo a la idea de bienestar social. Es decir, a "una serie de sentimientos de satisfacción material e inmaterial que producen en las personas y colectividades una serie de condiciones que influyen en la calidad de vida" (UNODC, 2011. Pp. 6).

Se debe acabar con la alianza que se crea entre financiadores, candidatos y posteriormente autoridades elegidas, en donde prima el "yo te financio, pero tú me contratas".

traídos al Estado, sino que hagan un resarcimiento material e inmaterial del daño que su actuar ilegal causó en la sociedad (Transparencia por Colombia, 2018).

Las anteriores historias también demuestran como el actuar de los gobernantes en muchos casos va en contra del deber ser de la gestión pública. Ante esta realidad es necesario tomar medidas que permitan disminuir las oportunidades que dan paso a la corrupción administrativa. Como se ha reiterado desde Transparencia por Colombia, es necesario sancionar de manera ejemplar a los actores de la corrupción, para que, en la lógica del cálculo acto vs pena no sientan que el beneficio recibido es mayor a las consecuencias y sanciones acarreadas.

Se debe actuar en pro de lo que, parafraseando a Garay, se entiende como la buena gobernabilidad, que es una forma de gobierno fiscalizable, transparente y participativa, en la cual no hay espacios para la corrupción, ni bloqueos al ejercicio del gobierno, ni abusos de poder.

De cara a las elecciones locales que se llevaran a cabo en octubre del 2019, es necesario comenzar a frenar el clientelismo que une campañas políticas con contratación pública. Se debe acabar con la alianza que se crea entre financiadores, candidatos y posteriormente autoridades elegidas, en donde prima el "yo te financio, pero tú me contratas".

Urge entonces trabajar en el fortalecimiento de la institucionalidad para lograr procesos de contratación mucho más transparentes, ágiles y amplios en la participación de oferentes. Ello garantiza una mejor prestación de los servicios públicos, muy afectados por hechos de corrupción. También es importante robustecer la capacidad de gestión del Estado en el ámbito territorial, y mejorar los procesos de articulación de las entidades del orden departamental (nivel territorial intermedio) y de las entidades del orden municipal con el nacional.

De igual forma, no se debe olvidar la importancia del acceso a la información pública en temas esenciales como los procesos de contratación pública, ya que permite un adecuado ejercicio de control social por parte de la ciudadanía, con exigencia de rendición de cuentas de las actuaciones de los gobiernos y facilitando la participación cualificada en la toma de decisiones.

8.3 Corrupción en la justicia

Uno de los factores que explica el incremento de la percepción de corrupción tiene que ver con los escándalos de corrupción en las altas cortes. Ni durante la Constitución del 1886, que yo recuerde, ni durante los primeros veinte años de la Constitución de 1991 hubo graves escándalos de indelicadezas o de corrupción en las altas cortes.

Rodrigo Uprimny
Abogado, columnista e investigador
Miembro de Dejusticia

Dentro de los debates que se han dado sobre la corrupción en Colombia, la que afecta a la justicia ha ocupado la atención de la ciudadanía, no solo por la gravedad en sus efectos sino por sus repercusiones en la sociedad y en el mismo Estado de Derecho. Según el Barómetro Global de la Corrupción, en Latinoamérica el 40 % de las personas creen que los jueces y magistrados son, en su mayoría o en su totalidad, corruptos (Transparency International, 2017). Adicionalmente, según la Gran Encuesta Elecciones 2018, a la pregunta sobre imagen favorable o desfavorable de las instituciones del país, aparecen la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en los últimos puestos, con el 52 % y el 56 % de imagen negativa (Canal RCN y otros, diciembre de 2017).

Y es que en 2017 se revelaron numerosos casos de corrupción en la justicia. Uno sin precedentes tuvo a la misma justicia —encargada de investigar y sancionar la corrupción— juzgando a tres expresidentes de la Corte Suprema por estar involucrados en el llamado Cartel de la Toga, como se denominó a una red de magistrados, políticos y autoridades electas que capturaron el funcionamiento de la rama judicial mediante sobornos e intercambio de favores para alterar expedientes judiciales. El Monitor Ciudadano también identificó otros casos de connotación pública sobre corrupción en la justicia entre 2016 y 2018, relacionados con redes de corrupción judicial en Meta, Barranquilla, Bogotá y Cartagena.

En el Monitor Ciudadano también se mencionó como, a finales de 2018, se revelaron grabaciones entre Jorge Enrique Pizano, exauditor de la Concesionaria Ruta del Sol, y el Fiscal General Néstor Humberto Martínez, sobre una serie de pruebas que indicaban irregularidades de la firma brasilera Odebrecht en la construcción de la Ruta del Sol. Estos audios generaron un fuerte cuestionamiento al Fiscal, tanto por su conflicto de interés en este caso, como por haber tenido acceso, previamente, a información sobre los delitos cometidos. Esta situación perjudicó aún más la legitimidad de la justicia y la confianza en la labor de la Fiscalía General de la Nación, institución que Néstor Humberto Martínez actualmente continúa representando.

Para efectos del análisis de los casos emblemáticos de corrupción en la justicia se propone tener en cuenta un concepto de corrupción judicial propuesto por Transparency

International en el marco del Informe Global de Corrupción sobre el Sistema Judicial, con elementos adicionales propuestos por Transparencia por Colombia y la Corporación Excelencia en la Justicia (2008), el cual se entiende como:

> (…) *Toda aquella conducta del abogado, funcionario o empleado judicial, actor del sistema judicial, que usa el poder encomendado para obtener un beneficio ilegitimo para una parte y/o para sí mismo y que incluye toda influencia inapropiada sobre la independencia e imparcialidad del proceso judicial o el apego a su misión y los oficios que le son encomendados. (…) (Transparencia por Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia, 2008).*

Adicionalmente, para aproximarse a la relación entre corrupción y funcionamiento de la justicia se tomarán en cuenta estudios abordados por Javier Eduardo Revelo Rebolledo (2009), los cuales presentan el concepto de "intento de captura" en la rama judicial, vinculado a los conceptos de captura del Estado y reconfiguración cooptada del Estado abordados en la sección inicial de este informe. Los autores exponen una tipología vinculada a tres comportamientos judiciales que llegan a demostrar un intento de captura: 1) cuando la justicia cede y se somete a los intereses que la intentan controlar, 2) cuando resiste a los intentos de sometimiento y 3) cuando se acomoda a las circunstancias para continuar su funcionamiento.

En definitiva, en el análisis de los siguientes casos de corrupción en la justicia se demuestra no sólo la multiplicidad de formas de corrupción identificadas sino también un nivel de gravedad que puede llevarnos a plantear el concepto de "captura de la justicia" en casos como el Cartel de la Toga. Adicionalmente, es importante resaltar, como ya se ha presentado en estudios sobre corrupción en la justicia, que los hechos de corrupción ocurridos en la rama judicial son diversos y pueden responder a dinámicas pequeñas, esporádicas, permanentes o sistemáticas, así como pueden ser realizados por distintos funcionarios en el ejercicio de funciones jurisdiccionales o de otras funciones a cargo de la rama (Villadiego y Hernández, 2018 pp. 8).

El Cartel de la Toga

Conforme a la información recopilada por los medios de comunicación y los testimonios de algunos de los implicados en el hecho, esta red de corrupción comenzó a operar en el año 2013 liderada por magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en especial Francisco Ricaurte. Ese mismo año, Luis Gustavo Moreno —exfiscal anticorrupción— conoció al magistrado Ricaurte, quien en diversas reuniones le citaba a Moreno una serie de congresistas y políticos que tenían investigaciones en la Corte o en la Fiscalía. Moreno los contactaba para acordar el valor que debían pagar para eliminar los procesos.

Por ejemplo, en 2015 cuando Alejandro Lyons culminaba su periodo en la Gobernación de Córdoba, tenía una serie de investigaciones por corrupción a cargo de la Fiscalía General de la Nación, con alrededor de veinte cargos para serle imputados por desvío de recursos de la salud con el llamado Cartel de la Hemofilia. Ante esta situación, Lyons decidió buscar contactos con influencia en la Fiscalía y llegó hasta Luis Gustavo Moreno, quién le brindó la posibilidad de ayudarlo a cambio de una importante suma de dinero.

El 27 de junio de 2017 Moreno, en ese momento Fiscal Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, fue capturado en Bogotá por conspiración para lavar activos (El Colombiano, 2 de enero de 2019) y fraude en giros bancarios en Colombia. Las investigaciones indicaban que Moreno habría recibido dineros a cambio de alterar expedientes a favor de políticos como el exgobernador de Córdoba Alejandro Lyons y Musa Besaile, senador del partido de la U, quién tenía una investigación en la Corte Suprema de Justicia por parapolítica.

Con la captura de Moreno se destapó una red que posteriormente fue denominada por los medios de comunicación como el Cartel de la Toga. El caso empezó a develarse por la información proporcionada por el exgobernador de Córdoba, quien aceptaba haber enviado grandes sumas de dinero a Luis Gustavo Moreno y Musa Besaile para que en la Corte Suprema se pudieran frenar los procesos judiciales que enfrentaban.

El exsenador Besaile afirmó haber sido extorsionado por el exfiscal Moreno para obtener alrededor de $ 2 000 millones. La versión de Lyons es diferente, pues afirmó que Musa Besaile no cedió a presiones de

El exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons, aceptaba haber enviado grandes sumas de dinero a Luis Gustavo Moreno y Musa Besaile para que en la Corte Suprema se pudieran frenar los procesos judiciales que enfrentaban.

Luis Gustavo Moreno, sino que por el contrario era copartícipe en el desfalco al departamento de Córdoba, por lo cual le correspondían $ 600 millones como parte del desvío de recursos de las regalías.

Para el caso de Musa Besaile, Francisco Ricaurte ordena a Gustavo Moreno comunicarse con él y acordar un pago. Una parte de este dinero fue a parar a manos de Ricaurte y otra a manos del magistrado Gustavo Malo. Para el caso de Alejandro Lyons, el contacto directo fue el magistrado Camilo Tarquino, quién recibió 30 millones de pesos de Lyons para cesar investigaciones que corrían en su contra (Blu Radio, 22 de septiembre de 2017).

Sobre los actores implicados se tiene hasta el momento el siguiente seguimiento judicial (El Espectador, 3 de enero de 2019):

- Luis Gustavo Moreno, exfiscal anticorrupción: fue extraditado a Estados Unidos en mayo de 2018. En 2019 fue condenado a 48 meses de cárcel. Moreno se comprometió a colaborar con la justicia tanto en Colombia como en Estados Unidos.
- José Leonidas Bustos, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia: En octubre de 2018 fue llamado a indagatoria por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, donde se le imputarían los delitos de cohecho propio, prevaricato por acción, prevaricato por omisión y utilización de asunto sometido a secreto o reserva.
- Francisco Ricaurte, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia: fue acusado en marzo de 2018 por los delitos de concierto para delinquir, cohecho propio, tráfico de influencias y utilización de

información privilegiada y permanece en la cárcel La Picota de Bogotá. El caso está en audiencia preparatoria.

- Camilo Tarquino, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia: fue llamado a interrogatorio en abril de 2018 por la Fiscalía General de la Nación.
- Gustavo Malo, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia: Fue acusado formalmente en abril de 2018 por la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes y separado de sus funciones. En 2019 se espera su acusación formal.
- Musa Besaile, exsenador (2010-2017): Enfrenta juicio por su presunta responsabilidad en los delitos de peculado por apropiación y cohecho por dar u ofrecer. El excongresista sigue en la cárcel.
- Alejandro Lyons Muskus, gobernador de Córdoba (2012-2015): Llegó a un preacuerdo que le otorgó una condena de cinco años y tres meses a cambio de colaborar con la justicia en varios procesos.
- Álvaro Ashton, exsenador (2006-2018): Fue suspendido de su cargo en abril de 2018 y en marzo de 2019 la Procuraduría General de la Nación le formuló cargos por tener pruebas de haber pagado un soborno de $ 600 millones para dilatar un proceso por parapolítica en la Corte Suprema de Justicia.

De este modo, el caso del Cartel de la Toga permite plantear una hipótesis de semejanza con el comportamiento de una organización criminal. Existió una red de actores involucrados en la estructura, cada uno con ciertos roles y un cargo en la estructura de funcionamiento. En la misma línea, el escrito de acusación emitido por la Fiscalía General de la Nación contra Francisco Ricaurte enunció que como magistrado de la Corte Suprema de Justicia al momento de los hechos se encargó de conformar una organización criminal en la que estarían involucrados el exfiscal anticorrupción Gustavo Moreno, el abogado Leonardo Pinilla Gómez y otros juristas, en donde se habría favorecido con decisiones judiciales a congresistas y gobernadores procesados penalmente (FGN, 2018).

El caso del Cartel de la Toga —en cabeza de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia— demuestra como actores de vital importancia en la rama judicial cedieron a los intereses de políticos del más alto rango, favoreciéndolos ilegalmente. Estas conductas atentaron no sólo contra la ética del oficio, que exige impartir justicia de manera idónea, sino también contra la legitimad y respeto otorgados hacia la rama judicial.

Redes de jueces en Meta, Barranquilla, Bogotá y Cartagena

Otros hechos de relevancia identificados por el Monitor Ciudadano entre 2016 y 2018 y asociados a la justicia se relacionan con la aparición de redes integradas principalmente por jueces, abogados, fiscales, secretarios de despacho, funcionarios del sistema penitenciario y magistrados de tribunales regionales. Estas redes se encontraron principalmente en los departamentos de Meta, Atlántico, Bolívar y Bogotá. Las prácticas más recurrentes de estas estructuras consistieron en exigir sobornos para desviar procesos y favorecer libertades a investigados por diversos delitos, otorgar redenciones ilegales de pena, asignar audiencias de manera arbitraria, otorgar beneficios a reclusos y hacer tráfico de influencias, entre otros.

Meta

En 2013 una red de jueces, abogados y magistrados en el departamento del Meta concedía redenciones de pena o favorecimientos a personas en detención carcelaria. La mayoría de estas personas estaban sindicadas por delitos de homicidio, tráfico de estupefacientes y concierto para delinquir. Cuatro magistrados del Tribunal Superior de Villavicencio habrían recibido al menos $ 3 000 millones por sobornos a los delincuentes para favorecerlos en sus procesos judiciales y fueron identificados como los líderes de la red. Los expedientes demostraban que además protegían a los jueces que fallaban las decisiones, actuaban en conjunto y mantenían reuniones entre ellos.

Con sus decisiones fueron beneficiados alrededor de seis grandes capos y exjefes paramilitares. Por estos hechos fueron enviados a prisión en 2017 cuatro magistrados involucrados en la red. También fueron capturados alrededor de 24 funcionarios entre abogados y asistentes de juzgado. En 2018, los cuatro magistrados enfrentaron juicio. En junio del mismo año a otro magistrado del departamento le fueron imputados cargos por sus vínculos con esta red, pero, por demoras en su proceso, volvió a su cargo.

Barranquilla, Atlántico

En 2015 la Fiscalía General de la Nación y la Dijin de la Policía, capturaron a trece miembros del Centro de Servicios Judiciales de Barranquilla, entre fiscales y abogados litigantes. Fueron acusados de haber incurrido en presuntas irregularidades en la asignación de audiencias y la toma de decisiones de algunos jueces. Las investigaciones evidenciaron alrededor de veinte hechos ilegales. Entre los capturados figuraron tres jueces penales municipales, una juez penal del circuito, un fiscal, dos funcionarios del complejo, dos abogados, el coordinador de la Casa de Justicia del barrio La Paz, un inspector de Policía y una líder del barrio Las Estrellas. A todos los implicados les fueron imputados cargos. No obstante, la dilatación del proceso judicial permitió que fueran recuperando su libertad.

Cartagena, Bolívar

En el año 2017 la Fiscalía General de la Nación desmanteló una red de corrupción en la rama judicial en Cartagena, la

cual habría negociado libertades, detenciones domiciliarias, rebajas de pena y otros beneficios a personas detenidas a cambio de grandes sumas de dinero. Investigaciones adelantadas por los órganos de control, evidenciaron que los beneficiarios eran integrantes del Clan del Golfo y otras bandas como Los Paisas, Los Urabeños y Los Gaitanistas. La Fiscalía General de la Nación logró infiltrar a un agente que recopiló las pruebas contra los implicados. En julio de 2017 ese organismo capturó e imputó cargos a dos fiscales seccionales y una exjudicante. También fueron cobijados con detención domiciliaria un notificador del Juzgado Primero Penal del Circuito y un funcionario del Inpec.

Bogotá

En 2012 en los juzgados de Paloquemao en Bogotá, el complejo judicial más importante del país, se creó una red de jueces, abogados y secretarios de despacho que cobraban altas sumas de dinero para desviar procesos y favorecer libertades a investigados por diversos delitos. Si bien la asignación de los procesos judiciales en este complejo se realiza de manera aleatoria, los jueces de alto rango lograban la asignación manual de muchos procesos para poder así manipular las decisiones. Según investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, dos jueces eran los mayormente implicados en esta red y cobraban montos de entre $ 500 000 y $ 150 millones. En 2016, Ricardo del Cristo Rodríguez Vilar, juez de control de garantías, fue condenado por estos hechos a diez años y cuatro meses de cárcel e inhabilidad para ejercer cargos públicos por ocho años. Otro de los jueces involucrados en esta red fue Francisco Javier Barbón López, quien fue condenado en 2017 a cuatro años y siete meses de prisión domiciliaria por concierto para delinquir. Otros ocho funcionarios de Paloquemao también fueron condenados por este hecho.

Implicaciones / Lecciones aprendidas

El anterior análisis de casos emblemáticos de corrupción muestra el difícil panorama que enfrenta actualmente la justicia colombiana. No obstante, es importante reiterar que el desprestigio no debe tender a generalizarse. Por más afectado que se encuentre el sistema judicial, existen magistrados, jueces y fiscales que mantienen su compromiso ético y transparente en la labor de impartir justicia, investigar y sancionar hechos de corrupción.

Sin embargo, casos como el Cartel de la Toga demuestran la necesidad de lograr una reforma estructural a la justicia que garantice un sistema de nominación y elección de los magistrados de las altas cortes y demás cargos significativos de órganos de control basado en el mérito y no en intereses políticos. Este proceso se debe caracterizar por el acceso a la información y la rendición de cuentas. Además, su integridad debe partir de la declaración pública y previa a la elección de bienes, patrimonio y conflictos de interés de los candidatos aspirantes. El funcionamiento de la rama seguirá siendo vulnerable y estará en peligro si no se acaba con la “puerta giratoria” entre cargos políticos, cargos en la rama judicial y órganos de control. Desde Transparencia por Colombia se ha

insistido en lograr que las declaraciones de conflicto de interés en la rama judicial sean de carácter público, así como el control que se haga desde el Estado y la sociedad a las mismas. Ello se convierte en un instrumento fundamental para avanzar en la prevención de riesgos y hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2018).

Ahora bien, los casos identificados sobre redes de corrupción en la justicia en el ámbito regional obligan al fortalecimiento del sentido ético que tienen los jueces en el país, pues ello permite garantizar confianza ciudadana para el acceso a la justicia. Promover la formación de funcionarios de la rama en valores y cultura de la integridad le otorga de nuevo la importancia al rol y función que desempeñan los jueces en un Estado Social de Derecho.

Para evitar potenciales hechos de corrupción en la rama judicial a futuro se requiere también preservar y fortalecer la independencia judicial, entendida esta como una combinación armónica de independencia personal, política e intelectual que permita generar condiciones de imparcialidad a la hora de aplicar justicia (Fiss, Owen 1993, pp 53 ilsa). Para el caso colombiano, estudios de la Corporación Excelencia en la Justicia (2017) exponen situaciones que ponen en riesgo dicha independencia, como la interferencia indebida que puedan tener los medios de comunicación, la falta de capacidad e idoneidad de algunos jueces, las fallas en los mecanismos de control y la influencia de grupos de poder y de otras ramas del poder público (pp 52).

En todo caso, las recomendaciones de ajuste y reforma deben tener un sentido ciudadano, donde se mejore el acceso de las personas a la justicia. En cuanto a casos de corrupción se refiere, hay una deuda pendiente en el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos y prácticos de protección a denunciantes y testigos de corrupción. La ley única para la protección de denunciantes y testigos de corrupción debe lograr un trámite efectivo, pues ello contribuiría enormemente en la lucha contra este fenómeno.

[9] CONTRATACIÓN PÚBLICA: LA PRIORIDAD DE LA ACCIÓN ANTICORRUPCIÓN

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La identificación y sistematización de los 327 hechos de corrupción registrados en este informe del Monitor Ciudadano nos permite señalar que **la corrupción en Colombia es un fenómeno estructural y sistémico que está presente en la gestión pública nacional, municipal y departamental**. Los actores que intervienen, en su mayoría representan al Estado y a los gobiernos, pero también se ven involucrados representantes del sector privado y miembros de organizaciones ciudadanas, así como en muchos casos, actores propios del conflicto armado y de las economías ilegales. El objetivo de la corrupción suele ir más allá de perseguir un interés rentístico, hace parte de las formas de actuación de diferentes grupos para acceder y gestionar el poder, ya sea este político o económico, legal o ilegal.

Ahora bien, a pesar de ser un fenómeno estructural y sistémico, es posible identificar cuál es el punto más álgido del problema: la contratación pública, ya sea para la provisión de bienes o servicios o para la vinculación del personal que trabaja en las entidades del Estado (ver 8.2. Corrupción y Contratación Pública, en este informe).

En la contratación pública intervienen todos los actores que gestionan lo público, desde las autoridades hasta los contratistas y operadores, e incluso los beneficiarios, a través de diversas, complejas y sofisticadas formas de actuación, las cuales buscan una optimización de la ganancia –ya sea económica o de poder– y una baja exposición a la sanción institucional (ver 8.3. Corrupción en la justicia). Para esto último, el control de los órganos de investigación y sanción es determinante.

Las cuantiosas sumas que se ejecutan en los procesos de contratación en sectores como Educación, Salud e Infraestructura –determinantes en la garantía de los derechos de los ciudadanos–, concentran el interés de los corruptos. Al presentarse en estos sectores el abuso del poder, se revictimiza además a grupos históricamente excluidos y en condición de vulnerabilidad.

Como se mencionó anteriormente, la motivación del corrupto no solo está orientada a un fin rentístico. A través de la contratación se controla la inversión pública y por esta vía la población y el territorio, al tiempo que se pueden gestionar recursos para el financiamiento de campañas políticas, sean estas del nivel nacional o subnacional. Controlar los procesos de la contratación y sus recursos es una de las vías más eficientes para capturar al Estado (ver separata especial “Corrupción en la Política”).

La corrupción en Colombia es un fenómeno estructural y sistémico que está presente en la gestión pública nacional, municipal y departamental.

Así las cosas, dentro del entramado de la corrupción, la contratación pública es una pieza que engrana perfecto en el *continuum* de corrupción en la política (distorsión de las reglas de la competencia electoral) a corrupción en la gestión pública (distorsión en la ejecución de las decisiones alrededor de los procesos de contratación pública, empleo público y provisión de subsidios, bienes y servicios). Un sistema de competencia desequilibrado ya sea por las distorsiones que introduce el ejercicio discrecional de la autoridad, asociado a los débiles desarrollos institucionales, o por la precariedad de los actores (empresarial y corporativamente hablando) es un sistema con una alta probabilidad de ser capturado por intereses particulares, los cuales no apostarán con integridad a la gestión y cuidado de lo público.

De esta manera, la acción de la sociedad, el Estado y los gobiernos (nación, departamentos y municipios), en términos de la lucha contra la corrupción, debe estar orientada a proteger los recursos del erario, en especial la cuantiosísima suma que se invierte a través de la contratación pública. Varias han sido las reformas administrativas y legales que se han adelantado al respecto, sin embargo, adolecen de un enfoque anticorrupción, es decir las reformas se han concentrado en hacer el proceso: i. más transparente (lo cual no garantiza que no habrá corrupción); y ii. más eficiente y eficaz (en términos de conectar la oferta y la demanda y de garantizar economía en los recursos que invierte el Estado).

Desde una lógica anticorrupción es necesario fortalecer el sistema de contratación estatal, lo cual va de la mano del robustecimiento de la capacidad de gestión del Estado, tanto en el nivel central como en el territorial. Solo así se podrán evitar los hechos de corrupción que se han planteado en el presente informe.

Los ajustes institucionales que optimicen la lucha contra la corrupción deben contemplar de manera integral temas como:

I. **Diseñar un estatuto de contratación** que minimice la existencia de los regímenes excepcionales. Todas las entidades del Estado deben garantizar una contratación pública transparente, que permita la competencia y la mayor eficiencia en el manejo de los recursos. Esto es un llamado directo a transformar las prácticas administrativas que abusan de la figura de la contratación directa, como también a transformar la normatividad que crea reglas especiales de contratación para fondos especiales (p.e. Fondo Colombia en Paz) o para empresas de naturaleza y régimen especial.

II. **Desarrollar modelos de gestión que le apuesten a la integridad**, desde el cumplimiento de las reglas del juego institucional, hasta la incorporación de valores y prácticas favorables a la autorregulación y a la rendición de cuentas. Hoy día entidades del orden nacional y subnacional son presa de modelos de gestión tradicionales que privilegian las prácticas discrecionales y la opacidad en medio de débiles estructuras administrativas.

III. **Garantizar un servicio público basado en el mérito y la idoneidad** y cuyas condiciones laborales contemplen la estabilidad y la no manipulación política. En la actualidad, el mayor talón de Aquiles en el proceso de modernización del Estado es la deficiencia de la gestión del talento humano en el Estado: capacidades técnicas, tecnológicas y de formación de los servidores públicos deficientes; abandono de los procesos de fortalecimiento de capacidad de gestión de las entidades públicas (siendo más grave la situación de departamentos y municipios), exceso de contratistas vs deficientes plantas de personal y abuso de las plantas de personal y de contratistas por parte de políticos y gobernantes que basan su acción en el clientelismo.

IV. **Las entidades líderes de política deben ejercer su rol.** El proceso de contratación debe ser transversal a todas las políticas de desarrollo institucional. Si bien, encabeza la lista la Agencia Colombia Compra Eficiente, el resto de entidades que diseñan y ejecutan acciones para que el Estado funcione mejor –es el caso del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros– deben incorporar acciones que vayan más allá de capacitaciones y cartillas. Deben apuntar a la asistencia técnica para elevar las capacidades de gestión, en primer lugar de municipios, seguidos de departamentos y, por último, de entidades del orden nacional.

V. **Aumentar los sistemas de detección, prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción** en relación con la contratación pública. Se requiere la incorporación de metodologías de gestión de riesgos de corrupción. El presente informe permite establecer tanto los factores de riesgo como sus causas y consecuencias, de tal manera que es viable identificar acciones de prevención. Así mismo, es necesario desarrollar instrumentos como: a) Políticas de identificación, divulgación y trámite de conflictos de interés; b) Canales de denuncia y reporte eficientes tanto en las entidades como en los órganos de regulación, vigilancia e investigación; c) Aumentar la capacidad de investigación de los órganos de control e investigación; d) desarrollar políticas y medidas efectivas de protección a denunciantes de actos de corrupción.

Finalmente, es necesario señalar que en la contratación pública las víctimas de la corrupción son claramente identificables: desde la entidad pública hasta los beneficiarios de las acciones, lo cual obliga no sólo a emprender medidas contundentes y eficaces por parte de los órganos de control en el logro de sanciones punitivas a los corruptos, sino también avanzar hacia el reconocimiento de la afectación social que generan distintas formas de corrupción. Este fenómeno, al igual que el conflicto armado, ha generado y genera víctimas, por lo cual se deben proyectar esfuerzos concretos para el resarcimiento material e inmaterial del daño causado por estos hechos.

Bibliografía

Documentos

Cabarcas Cárdenas, M. Muñoz Gómez, P. (2016). Estructura del clientelismo: una mirada de la dinámica ascendente adoptada en el barrio El Pozón. Tesis de pregrado. Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena.

Canal RCN, RCN Radio y otros (diciembre de 2017). Gran Encuesta Elecciones 2018. Recuperado de http://imagenes.canalrcn.com/ImgNoticias/17115286_if_segunda_medicion_gran_alianza_de_medios.pdf?zGsbj3dJ.nn.mM84eHW4DWbmZAzBuvOv

Cartier, J. (2010). Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo. Nueva Sociedad, 225, enero-febrero de 2010.

Contraloría General de la República (2016). Informe de Evaluación del PAE. Bogotá.

Consejo Privado de Competitividad (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá, octubre de 2017. PDF

Corporación Excelencia a la Justicia (2017). Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento. Recuperado de: https://www.cej.org.co/index.php/publicaciones-categoria/71-reforma-a-la-justicia/241-caracterizacion-de-la-justicia-formal-en-colombia-y-elementos-para-la-construccion-de-un-agenda-estrategica-para-su-mejoramiento

Corzo Fernández, S. (2002). *Clientelismo político como intercambio*. Institut de ciènces polítiques i socials, Barcelona, España, (206) pág, 1- 66.

Fiss, O, El grado adecuado de independencia (2003). En Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá. PDF Recuperado de: http://www.ilsa.org.co/biblioteca/Textos_de_aqui_y_ahora/Textosdeaquiyahora_2/Independencia_Judicial_en_Am%C3%A9rica_Latina_De_qui%C3%A9n_Para_qu%C3%A9_C%C3%B3mo_-_Germ%C3%A1n_Burgos_S_(Ed)_Colecci%C3%B3n_Textos_de_aqu%C3%AD_y_ahora_1a_Edici%C3%B3n_ILSA_Bogot%C3%A1,_Colombia,_2003.pdf

Garay Salamanca, L. Salcedo Albarán, E. De León–Bedrán, I. Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina, Transparencia por Colombia.

Garay Salamanca, Luis Jorge (2018). Una génesis de la ilegalidad: Corrupción, Captura del Estado, Cooptación institucional y Macro-corrupción. Vortex Working Papers No. 45. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/522e46_bea7b5eeb2574289bddcd4741c2393c5.pdf

Luna Burgos, Benjamín. (2014). *Mecanismos Jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia*. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.

Madero Jirado, Maristella (2010). Casas políticas y redes clientelares en Cartagena. Tesis de Maestría, no publicada. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Misión de Observación Electoral (MOE). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015.* Misión de Observación Electoral.

Revelo Revolledo Javier Eduardo (2009), Captura y Resistencia en la Rama Judicial, en Democracia, Justicia y Sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia. Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016. PDF

Transparencia por Colombia. Dinero, elecciones y transparencia. Propuestas de reformas al financiamiento de las campañas políticas y para la implementación de los acuerdos de paz. Transparencia por Colombia. Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/Propuesta-financiaci%C3%B3n-campa%C3%B1as-1.pdf

Transparencia por Colombia (2017). Corrupción en territorios de paz. Enero 2010 - Agosto 2016. Monitor Ciudadano 2017, Bogotá.

Transparencia por Colombia (2017) Quinta Encuesta Nacional de Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas. Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/quinta-encuesta-nacional-de-practicas-contra-el-soborno-en-empresas-colombianas/

Transparencia por Colombia (2018). 15 años de hallazgos a la institucionalidad colombiana. Bogotá.

Transparencia por Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia (2008) L*a Corrupción Judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos*. Recuperado de: https://www.cej.org.co/index.php/publicaciones-categoria/82-corrupcion-judicial/286-la-corrupcion-judicial-en-colombia-una-aproximacion-al-mapa-de-riesgos

Transparency International (2017) Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción. Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2017/10/2017_GCB_AME_ES-1.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (2011) Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: penalización y aplicación de la ley y cooperación internacional. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186372s.pdf

Universidad Externado de Colombia. 100 puntos de la Corrupción, La Corrupción en Colombia. (2018). Bogotá. Recuperado de: https://caracol.com.co/descargables/2018/08/14/5d24b2aea54ad798addef498c7c1e357.pdf

Villadiego, C. Hernández, J S. Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana (2018). En Seminario Propuestas de política pública para la lucha contra la corrupción. Fedesarrollo y Dejusticia. Bogotá, 10 de abril 2018. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3547/Villadiego_y_Hernandez_Abril_2018_Aproximacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Zuleta, M. Saavedra, V. Medellín, J. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. Fedesarrollo. Bogotá. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3544/Zuleta%20et%20al_Compras%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Notas de prensa y boletines

Blu Radio (22 de septiembre de 2017). Ricaurte era el jefe de la organización criminal que crearon en la justicia: Fiscalía. Recuperado de: https://www.bluradio.com/judicial/ricaurte-era-el-jefe-de-la-organizacion-criminal-que-crearon-en-la-justicia-fiscalia-154412

Monsalve Gaviria, Ricardo (4 de diciembre de 2018), Ordenan libertad de Luis Fernando Andrade, exdirector de la ANI. El Colombiano. Recuperado de https://www.elcolombiano.com/colombia/luis-fernando-andrade-queda-libre-YY9760274

Rendón Marulanda, Olga Patricia (2 de enero de 2019). Gustavo Moreno fue condenado a 48 meses de cárcel en EE.UU. El Colombiano. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/colombia/condenan-a-luis-gustavo-moreno-en-estados-unidos-por-lavado-de-activos-NG9967609

El Espectador (29 de mayo de 2018). Roberto Prieto, un poderoso tras las rejas. Judicial. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/roberto-prieto-un-poderoso-tras-las-rejas-articulo-791451

El Espectador (3 de enero de 2019). El panorama del Cartel de la Toga en 2019. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-panorama-del-cartel-de-la-toga-en-2019-articulo-832179

Lafuente, Javier (8 de febrero de 2017) Caso Odebrecht salpicó campañas presidenciales del 2014. El País (España). Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/02/08/colombia/1486510802_202449.html

El País (Colombia) (10 de enero de 2019). ¿Qué implicaciones tendrán las marchas contra el Fiscal Martínez? Recuperado de https://www.elpais.com.co/politica/que-implicaciones-tendran-las-marchas-contra-el-fiscal-martinez.html

El Tiempo (19 de septiembre de 2018). El saqueo que produjo el revolcón al Programa de Alimentación Escolar. Recuperado de https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/casos-de-corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar-270756

El Tiempo (14 de agosto de 2018). El desolador saqueo de los recursos para la alimentación escolar. Recuperado de https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/las-perdidas-millonarias-por-corrupcion-en-el-pae-255688 eltiempo.com (24 de agosto 2018). Las claves de: los últimos escándalos del PAE en el país. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-claves-de-los-ultimos-escandalos-del-pae-en-el-pais-259520

Revista Semana (8 de marzo de 2017). CNE archivará investigación contra la campaña Santos 2010. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/cne-no-abrira-investigacion-contra-la-campana-santos-2010/534757

Revista Semana (26 de octubre de 2017). El preacuerdo con el que Otto Bula pagaría cinco años de cárcel. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/el-preacuerdo-de-otto-nicolas-bula/545086

Revista Semana (12 de enero de 2019). Demandan elección del fiscal Néstor Humberto Martínez por haber ocultado información de Odebrecht. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/demandan-eleccion-del-fiscal-nestor-humberto-martinez-por-haber-ocultado-informacion-de-odebrecht/597666

Fiscalía General de la Nación (FGN) (16 de marzo de 2018). Fiscalía acusa al exmagistrado Francisco Ricaurte por presuntos hechos de corrupción en la justicia. Boletín 23795. Recuperado de: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-acusa-al-exmagistrado-francisco-ricaurte-por-presuntos-hechos-de-corrupcion-en-la-justicia/

Fiscalía General de la Nación (6 de febrero de 2018). Fiscalía imputó cargos a gobernador de Córdoba por presuntas irregularidades en financiación de su campaña electoral. Boletín 23249. Recuperado de https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-imputo-cargos-a-gobernador-de-cordoba-por-presuntas-irregularidades-en-financiacion-de-su-campana-electoral/

Procuraduría General de la Nación (PGN) (15 de agosto de 2018). Procuraduría investiga presunto direccionamiento de contratos del PAE en Amazonas, Santander, Huila, Floridablanca, Cúcuta y Pitalito. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-investiga-direccionamiento-PAE.news.

Comunicados de prensa Transparencia por Colombia

Transparencia por Colombia (2018). ¿La Reforma Política es una Medida Anticorrupción? Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/reforma-politica-anticorrupcion/

Transparencia por Colombia (2018) ¿Cómo reparar el daño social causado por la corrupción? Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/como-reparar-el-dano-social-causado-por-la-corrupcion/

Transparencia por Colombia (2018). Urge protección a denunciantes de corrupción y control a conflicto de interés en el Estado. Comunicado de prensa 028. Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/urge-proteccion-a-denunciantes-de-corrupcion-y-control-a-conflicto-de-interes-en-el-estado/

ANEXOS

ANEXO 1

Medios y número de notas utilizadas para la construcción de hechos de corrupción (2016-2018)

MEDIO	NÚMERO DE NOTAS	PORCENTAJE
El Tiempo	90	18 %
El Heraldo	85	17 %
El Nuevo Siglo	53	11 %
Vanguardia Liberal	51	10 %
El Espectador	41	8 %
Boletín Fiscalía	32	6 %
El Colombiano	24	5 %
Caracol Radio	23	5 %
La W Radio	16	3 %
Boletín Procuraduría	15	3 %
El País	15	3 %
RCN Radio	11	2 %
Revista Semana	9	2 %
El Universal	6	1 %
La FM Radio	5	1 %
La República	5	1 %

MEDIO	NÚMERO DE NOTAS	PORCENTAJE
Blu Radio	2	0,4%
Boletín Contraloría	2	0,4 %
La Opinión	2	0,4 %
Revista Dinero	2	0,4 %
Crónica del Quindío	1	0,2 %
Diario del Huila	1	0,2 %
El Mundo	1	0,2 %
La Patria	1	0,2 %
Total	**493**	**100 %**

AÑO DE BÚSQUEDA	NÚMERO DE NOTAS
2016	125
2017	231
2018	137

FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

ANEXO 2

Presupuesto General de la Nación por sectores
Compromisos PGN por sector

EN MILES DE MILLONES

SECTOR	2016	2017	2018*
Educación	**31.353**	**35.561**	**38.231**
Salud, Protección Social y Trabajo	**37.946**	**40.425**	**48.571**
Transporte	**5.907**	**6.429**	**5.337**
Total sin deuda	**161.228**	**177.328**	**180.025**

SECTOR	2016	2017	2018*
Educación	**19 %**	**20 %**	**21 %**
Salud, Protección Social y Trabajo	**24 %**	**23 %**	**27 %**
Transporte	**4 %**	**4 %**	**3 %**
Total sin deuda	**100 %**	**100 %**	**100 %**

FUENTE: Ministerio de Hacienda

Anexo 3
Ficha Metodológica

El tercer informe del ***Monitor ciudadano de la corrupción*** ofrece una radiografía descriptiva de las manifestaciones y dinámicas de la corrupción en Colombia, buscando responder a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron los hechos de corrupción ocurridos, reportados y sancionados en Colombia entre enero del 2016 y julio del 2018[1]? ¿Qué actores, tanto individuales como colectivos, se vieron involucrados en dichos hechos? ¿Cuáles fueron los sectores mayormente afectados por los hechos de corrupción reportados? ¿Cuál ha sido la repercusión de estos hechos en el goce efectivo y garantía de derechos humanos? y ¿Cómo han sido sancionados estos hechos por los distintos órganos de control?

Su objetivo es fortalecer el conocimiento público sobre la corrupción, como una forma de enfrentar de manera sistémica este fenómeno.

Constituye el tercer ejercicio de investigación y divulgación del fenómeno desde que en 2016 la Corporación Transparencia por Colombia iniciara el proyecto ***Monitor ciudadano de la corrupción***, una plataforma de curaduría de información, investigación y seguimiento del fenómeno de la corrupción en nuestro país. El proyecto parte de la convicción según la cual contar con más y mejor información sobre este complejo fenómeno contribuye a una lectura más precisa, y por ende a una acción ciudadana y estatal más eficiente, ya sea en términos de prevención o de detección y sanción –social e institucional– de los actos corruptos. Para este fin, el Monitor observa los hechos de corrupción al tiempo que hace seguimiento a la acción pública estatal.

El *Monitor ciudadano de la corrupción* acopia, cuantifica, analiza y visibiliza los hechos de corrupción que registran los medios de comunicación y los órganos de control e investigación. Gracias a esta plataforma digital de visualización de datos, se preparan informes descriptivos y de análisis, datos acopiados y procesados y archivos planos que quedan a disposición de líderes sociales, periodistas, analistas, académicos, estudiantes y cualquier ciudadano interesado en consultarlos.

1.1 Recolección, sistematización y construcción de los hechos de corrupción en el informe

La principal fuente de información del Monitor Ciudadano es la prensa nacional y regional. Por ello se tomaron en cuenta las siguientes fuentes:

[1] Se hará referencia a hechos alertados y/o reportados por los medios de comunicación nacionales y regionales en relación a cubrimiento y periodismo investigativo de los mismos, junto con hechos reportados por los Órganos de Control.

Medios de prensa nacional y regional, los cuales fueron consultados en el archivo digital de prensa del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

- El Tiempo
- El Espectador
- El Nuevo Siglo
- El Heraldo
- El Colombiano
- El País
- Vanguardia Liberal
- Semanario Voz
- El Mundo
- El Universal

Medios radiales y blogs periodísticos no contemplados en el archivo CINEP de alcance nacional y regional:

- Blu Radio
- Boyacá 7 días
- Caracol Radio
- Chocó 7 días
- Crónica del Quindío
- Diario del Cauca
- Diario del Huila
- Diario del Magdalena
- Diario del Otún
- Diario del Sur
- Diario La Guajira
- El Informador
- El Meridiano
- El Nuevo Día
- El Nuevo Liberal
- El Pilón
- Extra Putumayo
- Kien y Ke
- La FM Radio
- La Libertad
- La Nación
- La Opinión
- La Patria
- La República
- La Silla Vacía
- Las Dos Orillas
- Llanera
- Llano 7 días
- Portafolio
- Proclama del Cauca
- Razón Pública
- RCN Radio
- Revista Dinero
- Revista Semana
- W Radio
- Verdad Abierta

Boletines de prensa de los órganos de control: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República en el periodo cronológico definido.

Se valora de manera positiva que los medios de comunicación cubran cada vez más el tema y cumplan un papel fundamental a la hora de denunciar casos. No obstante, existen zonas aisladas del país en donde los periodistas dejan de investigar estos temas y se autocensuran por intereses políticos y económicos de ciertos actores a nivel local. Según el informe realizado por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) sobre el estado de la libertad de prensa a 2017, aparecen como *"zonas silenciadas"* los departamentos de Caquetá, Nariño, Cauca, Sucre, Vichada y Antioquia. Esto responde a la falta de suficientes medios de comunicación y a que la mayoría de los periodistas no logran ejercer su labor[2].

Ahora bien, es necesario señalar que, como en toda investigación, se pueden evidenciar ciertos fenómenos y otros dejarse de ver, pero en esta oportunidad se están señalando y visibilizando los registros de un número importante de medios desde los cuales se realizan investigaciones que arrojan informes de calidad.

1.2. Categorización de la información

La información obtenida a partir de las fuentes de prensa mencionadas se capturó de manera desagregada en una base de datos interna diseñada para almacenar la información del Monitor Ciudadano:

En un primer momento se sistematizaron todas las notas de prensa extraídas de las fuentes mencionadas anteriormente, ingresando la información con base en las siguientes categorías establecidas previamente[3]:

a. Título, fecha de publicación de la nota de prensa, medio que publica y autor.
b. Tipo de nota analizada: se indica si la nota es un boletín de prensa oficial de órgano de control, columna de opinión, editorial, entrevista o nota periodística.
c. Lugar y alcance del hecho: en esta sección se ingresan los datos geográficos específicos de ocurrencia y alcance del hecho de corrupción. Se indica en qué municipio y/o departamento ocurrió el hecho.
d. Actores: en esta sección se presenta de manera desagregada la información completa sobre los presuntos actores involucrados en el hecho de corrupción, así como el nombre de quienes realizaron la denuncia o sancionaron los hechos[4].
e. Situación judicial del caso: Aquí se consigna la información que permita reconocer en que etapa de proceso judicial o disciplinario se encuentran los actores involucrados.

[2] Fundación para la libertad de prensa-FLIP (2017). Estado Depredador. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia. pp. 4. Recuperado de: https://flip.org.co/images/Documentos/Informe-FLIP-2017-Estado-Depredador.pdf
[3] Ver Metodología de la investigación. Tabla de Categorías de los hechos de corrupción.
[4] Para conocer la tipología de los actores involucrados, ya sean individuales o colectivos, ver más en Protocolo de investigación.

Las notas de prensa fueron filtradas a través de un marco conceptual y agrupadas por temáticas, de las cuales se seleccionaron aquellas acordes con los propósitos de la investigación como son los problemas de la administración pública, casos de corrupción que involucraron partidos políticos, casos de clientelismo y casos de fraude electoral, trasteo de votos, trashumancia de votos y otros delitos electorales.

Una vez se sistematiza y procesa la información, se procede a construir los hechos de corrupción.

1.3.Construcción de los hechos de corrupción

Para efectos de este informe se entenderá un hecho de corrupción como la descripción de las irregularidades o conductas ilegales reportadas en notas de prensa nacional y/o regional que responden a la definición de corrupción manejada por Transparencia por Colombia. Un hecho de corrupción se retoma en general en varias notas de prensa en función de las cinco categorías presentadas anteriormente.

Durante la investigación se clasificaron tres tipos de hechos de corrupción:

- Los **hechos municipales:** aquellos acaecidos en municipios específicos, relacionados con irregularidades en el manejo de recursos públicos, obras, fraudes electorales o sanciones e inhabilidades de funcionarios públicos del nivel municipal.
- Los **hechos de alcance departamental**: aquellos que destacan una irregularidad que involucra al departamento en general y en los cuales se dieron hechos de corrupción que comprometieron recursos departamentales, procesos electorales departamentales y a la institucionalidad pública de los departamentos.
- Los **hechos de alcance nacional**: aquellos que revelan irregularidades o prácticas corruptas en más de un departamento, involucran a una entidad pública del orden nacional o el accionar de los actores se dio de manera extendida en varias regiones del país.

Cada hecho de corrupción ha sido reconstruido por el equipo de investigadores del Monitor con una cronología, un resumen, un título y una serie de categorías establecidas[5]. Esta compilación genera una ficha pública y descargable de cada hecho, que puede ser consultada en la plataforma del Monitor Ciudadano.

1.4. ¿Dónde? Territorios de investigación

El informe contempla los hechos de corrupción ocurridos en los 32 departamentos de Colombia. Esta búsqueda se priorizó con las categorías filtro del Archivo de Prensa CINEP relacionadas con problemas de la administración pública, partidos políticos, clientelismo, fraudes electorales, trasteo

[5] Ver protocolo de investigación en http://monitor-corrupcion.herokuapp.com/documentos/protocolo-2017-02.pdf

de votos, trashumancia de votos y otros delitos electorales[6]. Dicha búsqueda arrojó una serie de hechos de carácter municipal, departamental y nacional. No obstante, es importante aclarar que no constituye la búsqueda de hechos de corrupción en la totalidad de municipios por cada departamento. Únicamente fueron sujeto de análisis los hechos de corrupción que arrojaron los medios de prensa registrados en la base CINEP, junto con hechos reportados en otros medios de alcance regional y nacional y boletines de prensa de los órganos de control que no se encontraban incluidos por CINEP como fuentes de consulta.

2. Sobre el concepto de corrupción

El análisis teórico de la corrupción ha suscitado diferentes definiciones. Sin embargo, el Monitor Ciudadano ha tomado como referencia conceptual la siguiente clasificación sobre el alcance de los hechos de corrupción y el tipo de actores que intervienen en el proceso:

Para Transparencia por Colombia (2017) la corrupción se ha entendido como *"abuso de posiciones de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones"*[7].

Corrupción administrativa: Este tipo de corrupción se define como la reproducción de distorsiones en la etapa de la implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas"[8]. Intervienen en este tipo de corrupción autoridades públicas, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común interesados en alterar procesos administrativos para:

- Apropiarse de recursos públicos, sobre todo económicos, a través de los procesos de contratación pública.
- Buscar favorecimientos particulares a través de decisiones públicas como exención de impuestos y cobros (valorizaciones, plusvalía urbana, etc.) o ser beneficiarios de programas sociales, sin cumplir los criterios de selección para los mismos.
- Lograr la vinculación a la burocracia estatal de familiares y amigos que no cumplen los requisitos de mérito y perfil.

Ahora bien, la cantidad de dinero en juego, producto de las situaciones descritas anteriormente, determina lo que se conoce como pequeña y gran corrupción. La **pequeña corrupción** se define como el *"conjunto de actos en que se conceden gabelas, ventajas o tratamientos preferenciales*

[6] Las categorías de análisis pueden ser consultadas en http://monitor-corrupcion.herokuapp.com/documentos/protocolo-2017-02.pdf

[7] Adaptación del concepto de corrupción presentado por la Corporación Transparencia por Colombia. 2017.

[8] Banco Mundial, 2000. Citado por Garay, Luis Jorge, Salcedo – Albarán, Eduardo, León – Beltrán, Isaac, Guerrero, Bernardo. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008. Pág.16

en contratos de bajo monto o en trámites ante el Estado". La **gran corrupción** o corrupción de cuello blanco, "es aquella en la cual se comprometen grandes recursos del Estado o se crean privilegios de interés. Envuelve a altos cargos de la burocracia del Estado, a la élite empresarial y a la clase política. Ambos tipos de corrupción afectan principalmente las estructuras institucionales de la rama ejecutiva, seguidas por las corporaciones públicas, en especial en el ámbito departamental y municipal. Ello se da porque en el entorno regional las corporaciones públicas cumplen funciones de coadministración con los gobiernos regionales y locales[9]. De igual forma, involucra personalidades con mucho poder económico y político, moviliza inmensas cantidades de dinero y, quizá lo más grave, viola los derechos humanos de los ciudadanos, en particular de los más pobres (Ugaz José, 2018).

Otra tipología que puede enmarcarse en el concepto de Gran Corrupción es la **captura del Estado**, entendida como una especie de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados tienen influencia en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas para favorecer sus propios intereses en detrimento del bienestar colectivo. Los efectos de la captura del Estado no son sólo económicos sino políticos, sociales y hasta morales. (Garay J, Salcedo E, 2008, pp. 10). En este tipo de corrupción intervienen actores tanto legales como de carácter ilegal con poderes políticos y económicos involucrados.

Corrupción política: puede definirse como el *"uso inadecuado de la autoridad y poder común con el propósito de obtener ganancias individuales o grupales en perjuicio de la colectividad.* (Warren Mark E. 2004). Asimismo, la corrupción política da cuenta de la violación de deberes posicionales para el beneficio personal, en donde por lo menos una de las partes involucradas ha de tener un cargo de carácter político o público. Puede ser una autoridad electa por voto popular o un funcionario, responsable de un partido político, o un miembro de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, etc. Igualmente puede ser un agente corrupto el ciudadano que vende su voto a cambio de una compensación económica o de otro tipo[10]. Las manifestaciones más claras de corrupción en Colombia se generan desde la propia disputa por el poder político y la financiación de la política, el desvío irregular de recursos públicos para beneficio particular, hasta los sobornos y maniobras del sector privado, en donde no necesariamente intervienen actores públicos.

Corrupción privada: se puede definir como **"***una desviación fraudulenta o abusiva de potestades de control y decisión en la empresa privada, que genera conflictos de intereses dentro del sector privado y que, de forma directa o indirecta, puede afectar también al interés general"*[11]. Así las cosas, las empresas también han sido coprotagonistas en hechos de corrupción, como se aprecia en los datos encontrados por el Moni-

[9] Transparencia por Colombia (2014). Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgo y planes anticorrupción.

[10] Malem, Seña Jorge F, La Corrupción Política. Laporta Francisco y Álvarez Silvina (Eds.) Alianza Editorial 1997.

[11] Carbajo Cascón, F. "Corrupción en el sector privado (I): la corrupción privada y el derecho privado patrimonial". Justicia, (Enero - diciembre de 2012), 287. Consultado en agosto de 2016, disponible en: http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/down-load/885/687. Tomado de: La Otra Cara de la Corrupción: La Responsabilidad del Sector Privado. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, agosto de 2016. pág. 3.

tor Ciudadano, concretamente asociadas a delitos como el soborno, la competencia desleal, el fraude y la cartelización, entre otros.

Cabe resaltar que el sector privado tiene un rol determinante como agente del desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, las prácticas corruptas también se dan al interior de este sector, dificultando las relaciones comerciales y la consecución de los negocios.

Corrupción judicial: entendida como toda aquella conducta del abogado, funcionario o empleado judicial, actor del sistema judicial que usa el poder encomendado para obtener un beneficio ilegitimo para una parte y/o para sí mismo y que incluye toda influencia inapropiada sobre la independencia e imparcialidad del proceso judicial o el apego a su misión y los oficios que le son encomendados.

3. Corrupción y derechos humanos

Con base en la tipología de derechos humanos manejada por Naciones Unidas y su respectivo pacto internacional en esta materia, junto con los derechos incluidos en el capítulo I de la Constitución Política de Colombia, se identificaron tres categorías de derechos humanos que se encuentran íntimamente ligadas con la corrupción y fueron utilizadas en las variables de categorización del Monitor Ciudadano. En primer lugar, los derechos civiles y políticos: el derecho a la vida, la integridad personal, libertad e igualdad, seguridad, personalidad jurídica y paz, entre otros[12].

Por otro lado, aparecen los derechos económicos sociales y culturales, los cuales se vinculan a las condiciones sociales y económicas básicas que garantizan una vida digna. De allí entonces que sean los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, a la alimentación, agua, vivienda, medio ambiente adecuado y cultura los más importantes de esta categoría.

Por último, se debe hacer referencia a otra tipología importante de derechos humanos y son los derechos colectivos y del medio ambiente, los cuales se encuentran proclamados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en donde se establece el deber de proteger y mejorar el medio ambiente. Adicionalmente, el marco normativo colombiano toma en cuenta estos derechos desde el artículo 78 al 82, en donde enfatiza en que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado es proteger la diversidad e integridad del ambiente.

En 2003, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció que la corrupción atenta con-

[12] Aparecen también el derecho a no ser sometido o sometida a torturas, esclavitud o servidumbre, trabajo forzoso; el derecho a circular libremente por su país y a salir de cualquier país incluso el propio; el derecho a la no discriminación e igual protección ante la ley, a la igualdad ante los tribunales y las cortes judiciales, a la presunción de inocencia; el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, a la libertad de expresión y de reunión, También incluye el derecho de las personas privadas de libertad a recibir un trato humano y digno; el de las personas extranjeras a no sufrir expulsiones sin una decisión conforme a la ley, el de la familia a la protección social y del Estado, y el derecho del menor a la protección y a la nacionalidad. Establece también el derecho de los ciudadanos al voto y a la participación política, el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

tra el goce de los derechos humanos, ya sean económicos, sociales y culturales o civiles y políticos[13]. De otro lado, en 2009, el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, creado en 1998 con el fin de dar inicio a investigaciones relacionadas con el tema de los derechos humanos, expuso que:

(…) "la corrupción se vincula en forma directa a una violación de derechos humanos cuando un acto corrupto se utiliza, deliberadamente, como un medio para violar un derecho". (…) "Por ejemplo, un soborno ofrecido a un juez afecta inmediatamente su independencia e imparcialidad y, por lo tanto, viola el derecho a un juicio justo, cuando un individuo soborna a un médico para obtener un tratamiento de salud en un hospital público o a un maestro de escuela pública para obtener una inscripción para su hijo en esa escuela, la corrupción infringe los derechos a la salud y a la educación (…). [14]

Descripción de las categorías principales de análisis de los hechos de corrupción reportados por la prensa.

TABLA 1

Agrupación de las ciudades por municipios, capitales departamentales, grandes ciudades, o ciudades intermedias.

GRANDES CIUDADES	CAPITALES DEPARTAMENTALES		
Bogotá, Distrito Capital	Cartagena	Neiva	Leticia
Barranquilla	Bucaramanga	Riohacha	Arauca
Medellín	Ibagué	Cúcuta	Tunja
Cali	Quibdó	Villavicencio	Mitú
	Pereira	Montería	Valledupar
	Santa Marta	Sincelejo	Popayán
	Armenia	Yopal	Mocoa

[13] Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003. E/CN.4/ Sub.2/2003/18. Página 17.

[14] International Council on Human Rights, Transparency International (2009) Corruption and Human Rights: Making the Connection. Versoix, Switzerland. (PDF) pp 32. disponible en: http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf

TABLA 1
Continuación

CIUDADES INTERMEDIAS	MUNICIPIOS		
Buenaventura	Soledad	Maceo	Cumaribo
Barrancabermeja	Albania	Sevilla	Bello
Palmira	Luruaco	Madrid	Dagua
Girardot	Floridablanca	Charta	San Juan de Betulia
	Lorica	Puerto Rondón	Dosquebradas
	San Gil	Mariquita	San Pablo
	Magangué	El Tambo	El Bagre
	Cantagallo	Ciénaga	San Vicente de Chucurí
	Candelaria	San Benito Abad	Pamplona
	Palmito	Medio San Juan	Guapi
	Aguadas	Santa Fe de Antioquia	Paz de Ariporo
	El Carmen de Bolívar	Condoto	Simacota
	Sabana de Torres	Bagadó	El Peñol
	Moñitos	Aguachica	Socorro
	San Marcos	Tocancipá	El Calvario
	Morroa	Coveñas	Jamundí
	Cartago	Vetas	Piedecuesta
	La Jagua de Ibirico	Cáceres	Tumaco
	Ocaña	Puerto Colombia	Pijao
	La Cumbre	Cumaral	Ponedera
	San Pelayo	Purísima	Villamaría
	San Andrés de Sotavento	Mosquera	Barichara
	Solano	El Rosal	Prado
	Argelia	Nechí	Mogotes
	Caucasia	Neira	
	San Jacinto del Cauca	San Antero	

TABLA 2

Clasificación de departamentos por regiones

REGIÓN OCCIDENTE	REGIÓN CENTRO ORIENTE	REGIÓN ORINOQUÍA	REGIÓN PACÍFICA	REGIÓN MAZONÍA	REGIÓN CARIBE
Antioquia	Boyacá	Arauca	Cauca	Amazonas	Atlántico
Caldas	Cundinamarca	Casanare	Chocó	Caquetá	Bolívar
Quindío	Huila	Guainía	Nariño	Putumayo	Cesar
Risaralda	Norte de Santander	Guaviare	Valle del Cauca		Córdoba
	Santander	Meta			Guajira
	Tolima	Vaupés			Magdalena
		Vichada			San Andrés
					Sucre

TABLA 3

Tipología de sectores afectados.

Se selecciona el sector posiblemente afectado con el hecho de corrupción. Para esta clasificación se tuvo en cuenta la caracterización sectorial de Función Pública.	Agricultura y desarrollo rural
	Electoral
	Función pública
	Inclusión social y reconciliación
	Interior
	Justicia
	Salud
	Seguridad y defensa
	TIC, Ciencia y Tecnología
	Trabajo
	Transporte

TABLA 4

Tipo de corrupción.

Se agrega el tipo/categoría de corrupción general que se identifica con el hecho de corrupción. Se completa solamente con opciones establecidas de acuerdo con las definiciones manejadas por Transparencia por Colombia.	Corrupción administrativa
	Corrupción política
	Corrupción privada
	Corrupción judicial
	Corrupción gris
	Captura del Estado
	Reconfiguración cooptada del Estado
	Gran corrupción

TABLA 5

Ámbito de la corrupción.

Hace referencia a los factores internos, los procesos y procedimientos institucionales de la gestión pública que pueden evidenciar las prácticas corruptas y/o hechos de corrupción.	Contratación pública
	Presupuesto y gasto público
	Provisión de bienes y servicios
	Trámites y servicio al ciudadano
	Político / Electoral
	Participación del privado en la función pública
	Funciones / Decisiones judiciales
	Otros procesos administrativos
	Seguridad y convivencia

TABLA 6

Delitos.

Hace referencia al delito asociado con el hecho de corrupción. Puede presentarse un hecho de corrupción con un delito directo y adicionalmente delitos asociados.	Abuso de autoridad y otras infracciones
	Alteración de resultados electorales
	Asesoramiento y otras actuaciones ilegales
	Celebración indebida de contratos
	Cohecho
	Colusión en la contratación pública
	Concierto para delinquir
	Concusión
	Constreñimiento al sufragante
	Corrupción al sufragante
	Denegación de inscripción
	Detrimento patrimonial
	Elección ilícita de candidatos
	Enriquecimiento ilícito por hechos de corrupción
	Falsedad en documento privado

TABLA 6
Continuación

	Falsedad en documento público
	Favorecimiento de voto fraudulento
	Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas
	Fraude a resolución judicial o administrativa
	Fraude al sufragante
	Fraude en la inscripción de cédulas
	Fraude procesal
	Fraudes
	Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación
	Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula
	Omisión de información del aportante
	Omisión del agente retenedor o recaudador
	Peculado
	Perturbación de certamen democrático
	Prevaricato
	Pérdida de documento público
	Simulación de investidura o cargo
	Soborno transnacional
	Tráfico de influencias
	Tráfico de votos
	Urbanización ilegal
	Usurpación y abuso de funciones públicas
	Utilización de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública
	Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales
	Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades
	Voto fraudulento

TABLA 7
Actores.

Actor involucrado[15]	Se coloca el nombre y apellido, cuando está disponible, del sujeto, colectivo o institución vinculada con el hecho de corrupción. Se clasificaron dos tipos:
	1. Actor individual. Hace referencia a las personas naturales.
	2. Actor colectivo. Son aquellas personas jurídicas o instituciones vinculadas al hecho de corrupción

TABLA 8
Tipo de investigaciones.

Tipo de investigación: Permite identificar la investigación adelantada de acuerdo con el hecho de corrupción.	Disciplinaria
	Fiscal
	Penal

TABLA 9
Estado del actor.

Hace referencia al estado actual del actor involucrado en el hecho de corrupción. Se identifica a partir de una de las siguientes opciones.	Absuelto
	Capturado
	Condenado penalmente
	Imputado
	Inhabilitado penalmente
	Investigado
	Responsable fiscalmente
	Sancionado disciplinariamente
	Suspendido disciplinariamente

TABLA 10
Dinero en juego.

Dinero en juego	Se agrega la información sobre la cantidad de dinero que estuvo o está en juego en el hecho de corrupción. La cantidad que se coloca hace referencia a la suma de dinero relacionada con el hecho de corrupción, ya sea el monto de un contrato, dinero que dejó de llegar a la administración pública, etc. Aun cuando ese dinero no haya sido propiamente apropiado por el actor involucrado en el hecho. Cuando no se encuentra disponible se marca con ND (no disponible).

[15] Para conocer toda la clasificación de los actores individuales y Colectivos visitar la página web en la sección de metodología.