



**Nº 4** EL SISTEMA NACIONAL  
DE INTEGRIDAD EN COLOMBIA

---

Análisis y Resultados del Estudio de Caso



© **CUADERNOS DE TRANSPARENCIA**  
No.4 SISTEMA NACIONAL  
DE INTEGRIDAD EN COLOMBIA  
ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL  
ESTUDIO DE CASO

ISSN: 1657-7736

**COLOMBIA - AMÉRICA DEL SUR**  
ENERO DE 2002

---

**CONSEJO RECTOR**

Juan Lozano Ramírez  
Alejandro Linares Cantillo  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Andrés Echavarría Olano

---

**JUNTA DIRECTIVA**

Guillermo Carvajalino Sánchez  
Clemens Caicedo Wilhem  
Sabas Pretelt de la Vega  
Camilo Calderón Rivera

---

**DIRECTORA EJECUTIVA**

Rosa Inés Ospina Robledo

---

**COLABORADORES EN ESTE NÚMERO**

Directores del Estudio

*Juan Lozano Ramírez*

*Daniel Mazuera Gomez*

Coordinadora General de Estudio

*Martha Lucía Tamayo Rico*

Equipo de Apoyo

*Paola Andrea Arjona*

*Natalia Franco*

*Carolina Uruña Leal*

*Paola Castro Martínez*

*Adriana Piquero*

*Marcela Roza Rincón*


*Carolina Serrano*

*Rosa Inés Ospina Robledo*

Esta publicación se realizó gracias al apoyo  
financiero del Gobierno de los Países Bajos  
y de Transparencia Internacional, T.I.

---

**REALIZACIÓN EDITORIAL Y GRÁFICA**

Zeta Periodismo 

# C O N T E N I D O

## **PRESENTACIÓN**

### **EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD:**

**UN ENFOQUE HOLÍSTICO ..... 9**

**ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL  
ESTUDIO DE CASO ..... 17**

**REPASO BREVE A UNA HISTORIA NECESARIA ..... 19**

**MARCO DE EXPEDICIÓN DE LA  
CONSTITUCIÓN VIGENTE ..... 23**

**LOS ELEMENTOS FORMALES DEL  
SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD ..... 25**

**LA REALIDAD DE LOS ELEMENTOS  
FUNDAMENTALES DEL SISTEMA  
NACIONAL DE INTEGRIDAD. .... 26**

**LA NECESIDAD DE LAS REFORMAS  
Y LOS PROCESOS EN CURSO ..... 51**

**RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO..... 57**

**PODER EJECUTIVO..... 58**

**PODER LEGISLATIVO ..... 70**

**FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ..... 75**

<b>CONTRALORÍA .....</b>	<b>80</b>
<b>PODER JUDICIAL .....</b>	<b>85</b>
<b>SERVICIO CIVIL CARRERA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>91</b>
<b>POLICÍA Y FISCALÍA .....</b>	<b>100</b>
<b>CONTRATACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>105</b>
<b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO .....</b>	<b>114</b>
<b>AGENCIAS DE VIGILANCIA .....</b>	<b>115</b>
<b>MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....</b>	<b>119</b>
<b>SOCIEDAD CIVIL .....</b>	<b>125</b>
<b>GOBIERNO LOCAL .....</b>	<b>130</b>
<b>ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN .....</b>	<b>131</b>

## PRESENTACIÓN

El presente Cuaderno de Transparencia recoge el análisis y los resultados del *Estudio de Caso sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia* realizado entre febrero y marzo del presente año, en el marco de un proyecto de Transparencia Internacional –TI– y el gobierno de Holanda para evaluar los Sistemas Nacionales de Integridad en 20 países del mundo<sup>1</sup>. Los resultados se presentaron en el II Foro Global de Lucha Contra la Corrupción realizado en Holanda en mayo de 2001.

El diseño del estudio, los cuestionarios de soporte y la metodología para su diligenciamiento fueron elaborados por el director del proyecto global, profesor Alan Doig, del Liverpool Business School. Con él y con su equipo, Transparencia por Colombia realizó un trabajo conjunto en las distintas etapas del proyecto.

El estudio es también el resultado de un esfuerzo colectivo del equipo de la Corporación con la dirección de Juan Lozano y del profesor Daniel Mazuera Gómez y el concurso de generosas personas representativas de distintos estamentos de la sociedad colombiana que participaron activamente en los grupos focales.

---

1 Argentina, Bangladesh, Botswana, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Fiji, Ghana, Jordán, Kazakhstán, México, Mongolia, Nepal, Netherlands, Senegal, República de Corea, Trinidad y Tobago.

El presente documento consta de tres partes: en la primera se hace una presentación del concepto del Sistema Nacional de Integridad, como soporte teórico del estudio; en la segunda se presenta el análisis de los resultados del estudio; y en la tercera se reseñan los resultados de los cuestionarios aplicados, junto con una relación de las políticas y estrategias del gobierno colombiano en la lucha contra la corrupción en los últimos años.

El análisis de los resultados asume una postura muy crítica pero constructiva frente a la institucionalidad colombiana. Reconoce el coraje, la fuerza y el valor del pueblo colombiano pero advierte la fragilidad de sus instituciones y los desafueros de su dirigencia. Valora las contribuciones de millones de hombres y mujeres honestos que cotidianamente aportan testimonios de esfuerzo y sacrificio para sacar adelante al país, así como el coraje excepcional de dirigentes valientes que en muchos casos han entregado hasta su propia vida para defender a Colombia. No generaliza en materia de corrupción y criminalidad, pues en Colombia se mantiene vivo un contingente de buenos ciudadanos en todas las circunstancias de adversidad y en todos los frentes de la vida nacional, pero advierte el deterioro progresivo de los valores y los principios en los estamentos de poder, en la dirigencia política y en el sector oficial. Más ampliamente, reconoce la muy difícil situación por la que atraviesa Colombia.

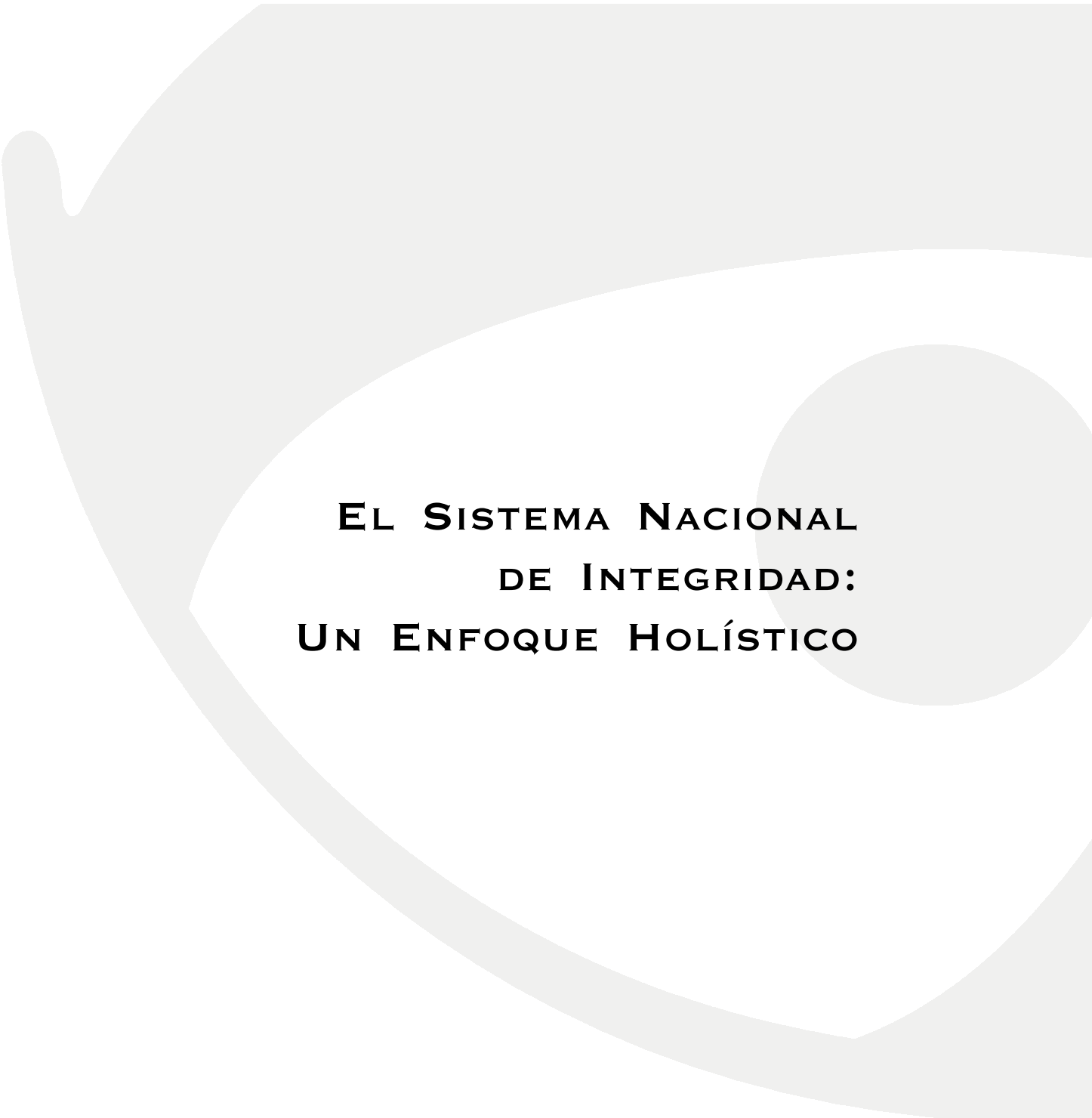
Aunque se identifica la encrucijada en la que la corrupción ha puesto a la Nación, se reivindican los avances en aprestamiento colectivo, mejoramiento de la discusión pública, participación ciudadana, definición de herramientas, verificación de procedimientos exitosos en la construcción de integridad, visibilidad y denuncia, mejoramiento de la masa crítica de expertos en la lucha contra la corrupción y aumento de los ciudadanos comprometidos con esa causa. También hay avances en la articulación de coaliciones amplias, desde la sociedad civil, que en el futuro serán determinantes para librar con éxito las batallas contra la corrupción y para lograr la construcción de un Sistema Nacional de Integridad.

Finalmente, es necesario inscribir las reflexiones del análisis de los resultados del estudio dentro de una deliberación más amplia referida a las condiciones comunes de fatiga en las democracias latinoamericanas, que han terminado por erosionar la legitimidad del sistema político, la eficacia de las instituciones democráticas y la transparencia en la gestión pública. No obstante, este es un análisis que, sin perder de vista el deterioro del entorno nacional ni las señales de alarma, valora el aprendizaje colectivo.

**JUAN LOZANO RAMÍREZ**  
**CONSEJERO RECTOR**





A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the text. The eye is composed of several overlapping shapes: a large outer curve, a white inner curve, and a gray circular pupil on the right side.

**EL SISTEMA NACIONAL  
DE INTEGRIDAD:  
UN ENFOQUE HOLÍSTICO**



## EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD: UN ENFOQUE HOLISTICO<sup>2</sup>

**H**asta hace poco tiempo, las iniciativas para mejorar los estándares de la gobernabilidad en todo el mundo han ignorado lo que promete ser el enfoque más significativo de todos: la creación sistemática y consciente del "Sistema Nacional de Integridad" de un país. Incluso la expresión es de origen reciente: surgió de las discusiones que tuvieron lugar dentro del movimiento de Transparencia Internacional, y las agencias de desarrollo la divulgaron ampliamente.

### Rendición de cuentas horizontales

Hoy en día, se acepta de manera generalizada la noción de que el gobierno moderno necesita rendir cuentas. Sin la rendición de cuentas, ningún sistema puede funcionar de tal manera que promueva el interés público en vez de los intereses privados de quienes tienen el control.

Básicamente, la tarea para los países en desarrollo y en transición consiste en alejarse de un sistema que funciona esencialmente desde arriba hacia abajo: un sistema en el que la élite autocrática en el poder da órdenes que los subordinados acatan, en mayor o menor medida. La tarea consiste en cambiar hacia un sistema de "rendición de cuentas horizontal", en el cual el poder se dispersa, nadie tiene un monopolio y cada quien es individualmente responsable.

---

2. Apuntes tomados del Sourcebook del Sistema Nacional de Integridad, Visión 2000, publicado en su versión original en inglés por Transparencia Internacional y traducido y publicado en español en la página Web de Transparencia Latinoamérica y el Caribe, TILAC.

Bajo un sistema de "rendición de cuentas horizontal" se perfecciona un "círculo virtuoso" en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. Un círculo así evita y al mismo tiempo responde a la vieja pregunta: "¿quién vigilará a los vigilantes?"

Cuando dichos mecanismos de rendición de cuentas se diseñan como parte de un esfuerzo nacional por reducir la corrupción, constituyen un "sistema" de integridad. Este sistema de contrapesos está diseñado para lograr que las distintas ramas y agencias de gobierno sean responsables entre ellas. El sistema maneja los conflictos de intereses en el sector público, dispersa eficazmente el poder y limita las situaciones en las que surgen conflictos de interés que tengan un efecto negativo sobre el bien común. El sistema incluye la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo.

El sistema  
maneja los  
conflictos de  
intereses en el  
sector público,  
dispersa  
eficazmente el  
poder y limita  
las situaciones  
en las que  
surgen conflictos  
de interés que  
tengan un efecto  
negativo sobre el  
bien común.

### Un enfoque holístico

Un sistema de integridad le da forma a una visión amplia de las reformas, enfrentando la corrupción en el sector público mediante procesos gubernamentales (códigos de liderazgo, cambios organizacionales, reformas legales y reformas de procedimientos en las burocracias, etc.) y reformas civiles. Aun si la corrupción es endémica, tiende a ser el resultado de debilidades sistémicas. El énfasis principal está en la reforma y transformación de los sistemas, más que en culpar a los individuos.

Detrás del enfoque del Sistema de Integridad está la convicción de que todos los temas que nos preocupan actualmente en cuanto a la gobernabilidad - el desarrollo de capacidades, la orientación hacia los resultados, la participación pública y la promoción de la integridad nacional - necesitan tratarse de una manera holística. Las metas generales deben incluir:

- Servicios públicos que son tanto eficientes como eficaces, y que contribuyen al desarrollo sostenible.

- Un gobierno que funciona dentro de un marco de legalidad, donde los ciudadanos están protegidos de la arbitrariedad (incluyendo abusos a los derechos humanos).
- Estrategias de desarrollo que proveen beneficios para la nación en conjunto, incluyendo a sus miembros más pobres y vulnerables, y no sólo a las élites bien acomodadas.

El fin último del establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad es convertir la corrupción en un acto de "alto riesgo" y de "bajos rendimientos". Como tal, el sistema está diseñado, en primer lugar, para evitar que ocurra la corrupción, más que para depender de las penas que se impongan después de que se haya dado el acto corrupto.

Cada país ya cuenta con algún tipo de "Sistema Nacional de Integridad", sin importar lo corrompido o ineficaz que pueda ser.

### Los pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad.

El "Sistema Nacional de Integridad" se puede visualizar como un templo griego con un techo, –la integridad nacional–, sostenido por una serie de pilares, cada uno de los cuales representa un elemento individual del Sistema Nacional de Integridad. En un extremo del templo están los pilares institucionales: el Parlamento, la Oficina del Contralor General, el Ombudsman , los medios de comunicación libres, la sociedad civil y otros.

En el otro extremo del templo los pilares representan las herramientas básicas que las instituciones deben tener a su disposición para ser eficaces. Por ejemplo, los medios deben tener derecho a la libertad de expresión, y la sociedad civil debe contar con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas.

Sobre el techo hay tres esferas: la "calidad de vida", el "cumplimiento de la ley" y el "desarrollo sostenible". Son esferas para hacer

El fin último del establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad es convertir la corrupción en un acto de "alto riesgo" y de "bajos rendimientos".

hincapié en la importancia de que el techo se mantenga nivelado, para evitar que rueden y se caigan.

El "templo" mismo está construido sobre bases, y sostenido por ellas, que comprenden la conciencia pública y los valores de la sociedad. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, ambos sostendrán los "pilares" que se basan en ellos, fortaleciéndolos.

Por otro lado, si los ciudadanos son apáticos y no vigilan, o si hay una falta de valores, entonces las bases serán débiles. Los "pilares" serán vacíos e ineficaces, y no tendrán las bases necesarias para poder salvaguardar la integridad nacional.

Los "pilares" son dependientes entre sí, pero su fuerza individual puede variar. Si un pilar se debilita, la carga del edificio es mayor para uno o más de los pilares restantes. Si varios pilares se debilitan, no podrán, en última instancia, soportar la carga; en consecuencia, las "esferas" del "desarrollo sostenible", el "cumplimiento de la ley" y la "calidad de vida" se desplomarán, se harán pedazos y todo el edificio caerá en el caos.

Los "pilares" actuales pueden variar entre una sociedad y otra, y de hecho son distintos. Algunos serán más fuertes y otros más débiles. Empero, siempre habrá algunas compensaciones.

Aun cuando hay variaciones en distintas partes del mundo, los "pilares de la integridad" más comunes en una sociedad que busca gobernarse de manera responsable incluyen:

- el Ejecutivo;
- el Parlamento;
- el Poder Judicial;
- la administración pública;
- los organismos "de vigilancia" (Comité de Cuentas Públicas,

Contralor General, Defensor del Pueblo, Policía, agencias contra la Corrupción, etc.);

- la sociedad civil (incluyendo a profesionales y al sector privado);
- los medios masivos de comunicación;
- las agencias internacionales.

## Reglas y prácticas

"Reglas y prácticas" fundamentales complementan cada uno de los "pilares" institucionales del Sistema Nacional de Integridad. Estas reglas y prácticas constituyen el "conjunto de medidas" ("toolkit") que las instituciones usan o sobre las cuales se basan. La ausencia de reglas y prácticas básicas es un indicador claro de debilidad. Dichas reglas y prácticas no necesariamente se limitan a un "pilar" en particular, como lo ilustra lo siguiente:

PILAR INSTITUCIONAL	PRÁCTICAS Y REGLAS BÁSICAS CORRESPONDIENTES
Ejecutivo	Reglas sobre conflicto de intereses
Legislativo/Parlamento	Elecciones justas
Comité de Cuentas Públicas (de la legislatura)	Poder para cuestionar a los altos funcionarios
Contralor General	Reporte de información pública
Administración pública	Ética en el servicio público
Poder Judicial	Independencia
Medios	Acceso a la información
Sociedad civil	Libertad de expresión
Ombudsman	Administración de los registros
Organismos de vigilancia contra la corrupción	Leyes que se pueden aplicar y que se aplican de hecho
Sector privado	Políticas sobre la competencia, incluyendo reglas sobre contratación pública
Comunidad internacional	Ayuda mutua legal/judicial eficaz

Evidentemente, las reglas y prácticas no se relacionan exclusivamente con el pilar institucional que se les asignó en este cuadro. Los medios deben gozar de libertad de expresión, pero este factor se asignó, pragmáticamente, a la sociedad civil, dado que también es un requerimiento básico para la sociedad civil. Los registros son cruciales para el Ombudsman, pero también están en el centro de la rendición de cuentas y por ende son una de las preocupaciones centrales de los organismos de vigilancia. En esta lista, algunos indicadores que también son importantes se incluyeron dentro de otros rubros más generales: por ejemplo, se puede considerar que la libertad de expresión y la ética en el servicio público cubren los mecanismos de denuncia y de quejas. Los pilares institucionales de la columna izquierda y las reglas y prácticas de la columna derecha constituyen, en su totalidad, un Sistema Nacional de Integridad básico.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad fuerte requiere una identificación sistemática de lagunas y debilidades, así como de oportunidades para fortalecer o aumentar cada uno de estos pilares dentro de un marco coherente. Si el sistema depende enteramente de un solo "pilar", por ejemplo, un "dictador benigno", o de unos cuantos pilares nada más, será vulnerable al colapso. El sistema puede dar la impresión hacia el exterior de estar funcionando a corto plazo. Sin embargo, la falta de un sistema de integridad funcional lleva a una decadencia progresiva, a menos que también haya un cambio hacia la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

La idea de un Sistema Nacional de Integridad introduce una nueva manera de diagnosticar y, potencialmente, de curar los problemas de corrupción. En vez de enfocarnos en instituciones individuales (por ejemplo, el Poder Judicial) o en reglas y prácticas separadas (por ejemplo, el derecho penal) para luego proponer programas de reforma aislados, empezamos a ver las relaciones y la dependencia entre un factor y otro, así como la eficacia que tienen todos juntos, en un enfoque holístico.

La falta de un sistema de integridad funcional lleva a una decadencia progresiva, a menos que también haya un cambio hacia la gobernabilidad y la rendición de cuentas.



A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the text. The eye is composed of several overlapping shapes: a large outer curve for the upper eyelid, a smaller inner curve for the lower eyelid, and a circular shape for the iris. The text is centered within the white space of the eye.

**ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS  
DEL ESTUDIO DE CASO**



## REPASO BREVE A UNA HISTORIA NECESARIA

La historia de Colombia ha estado marcada, desde su independencia en 1810, por una intensa confrontación armada interna. Sus registros del siglo XIX son abundantes en conflictos y una sucesión de guerras civiles y cartas constitucionales se convirtieron en la nota predominante de la naciente república.

En 1886, finalmente se expidió una Constitución con vocación de permanencia, que rigió durante más de un siglo. No obstante, fue reformada en muchas oportunidades, incorporando sucesivamente ajustes encaminados a favorecer la gobernabilidad democrática, en un escenario dominado por dos partidos políticos históricamente muy fuertes.

Después de un sangriento conflicto entre los dos partidos conocido con el nombre genérico de “la violencia” ocurrido en la mitad del siglo XX, en 1958 se dio inicio a un período de alternación política en el poder de la república, avalado constitucionalmente, denominado “Frente Nacional”.

A partir de 1958 y hasta 1974, es decir, durante 16 años, los dos partidos tradicionales –liberal y conservador– alternaban el poder presidencial por períodos de 4 años. Así, entre 1958 y 1962 la presidencia correspondió a los liberales, entre 1962 y 1966 a los conservadores, entre 1966 y 1970 a los liberales y entre 1970 y 1974 a los conservadores. La

fórmula establecía la participación paritaria en la administración pública, de manera que la mitad de los cargos públicos era para los liberales y la otra mitad para los conservadores, excluyendo, en la práctica, la posibilidad de participación de otras fuerzas políticas.

Aunque la elección presidencial se efectuaba mediante voto popular y sufragio universal, los acuerdos constitutivos del Frente Nacional establecieron que solamente el partido político a cuyo turno pertenecía la presidencia de la república postularía candidatos en la contienda electoral.

El Frente Nacional fue exitoso en su empeño de contener la violencia bipartidista y generó un largo período de paz política entre liberales y conservadores. No obstante, dio origen también a un gran fenómeno de exclusión democrática y un severo bloqueo del sistema electoral y de los espacios de participación, un dañino maridaje entre liberales y conservadores alrededor de las estructuras del poder de la república y –en materia de corrupción– un debilitamiento de los sistemas de control, una consolidación de fuerzas políticas y maquinarias partidistas burocratizadas y clientilizadas.

Durante el Frente Nacional, la prioridad institucional no fue generar un entorno de seguridad, ni luchar contra la corrupción. La prioridad era garantizar la paz política aludida y la convivencia bipartidista.

Aunque desde 1974 todas las fuerzas políticas colombianas tienen libertad de postulación de candidatos presidenciales pues el Frente Nacional no fue prorrogado, los siete presidentes elegidos desde entonces, sin excepción, representan a los mismos dos partidos tradicionales, consolidados en el poder.

La insuficiencia de espacios de participación, el bloqueo a las fuerzas independientes y factores estructurales asociados con la propiedad de la tierra y, más ampliamente, la distribución de la riqueza, en el escenario de un país acostumbrado al conflicto armado interno, se convirtieron

en condiciones propicias para la fundación y establecimiento de organizaciones guerrilleras de izquierda, cuya visibilidad fue una constante en la segunda mitad del siglo XX, afiliados ideológicamente a la revolución cubana con la tutela soviética, y con vertientes políticas seguidoras, por otra parte, del comunismo línea Pekín.

Hoy, las guerrillas colombianas más fuertes, FARC y ELN, dominan importantes regiones del territorio nacional, y el gobierno adelanta –con distinto grado del desarrollo– procesos de negociación política y diálogos de paz. Por otra parte, en los últimos años han surgido organizaciones paramilitares de derecha, poderosamente armadas, dedicadas a combatir a las guerrillas y convertidas en protagonistas de la escalada violenta que ha causado un baño de sangre en Colombia. Las autoridades han sostenido que tanto guerrilleros como paramilitares, en alto porcentaje, están financiados por la actividad del narcotráfico.

Desde la década de 1970, comenzaron a aparecer en Colombia organizaciones poderosas, con fuertes vínculos en las estructuras políticas, dedicadas al cultivo, procesamiento y tráfico de sustancias ilícitas.

El primer auge se produjo con la marihuana en la Costa Atlántica, en torno de la cual prominentes familias de la región y redes de contrabandistas que operaban en el norte del país construyeron las primeras organizaciones. Sin embargo, a comienzos de la década de 1980 ya estas redes articuladas en función de la marihuana habían cedido su espacio a las organizaciones que, a la postre, se convirtieron en los más poderosos y temibles carteles de la droga en el mundo: el cartel de Medellín y el cartel de Cali, además de otros carteles más pequeños, como el de la costa, el de los llanos y el de Bogotá.

Los últimos 25 años en Colombia han registrado una constante contaminación de las estructuras del Estado por los carteles de la droga, permeando las instituciones públicas y socavando los pilares del Sistema Nacional de Integridad.

El Frente Nacional fue un exitoso empeño de contener la violencia bipartidista... No obstante, dio origen también a un gran fenómeno de exclusión democrática y un debilitamiento de los sistemas de control.

El dinero del narcotráfico fue progresivamente contaminando las distintas ramas del poder público en Colombia, derrumbando valores, sacrificando principios, comprando líderes políticos, jueces, policías, militares, periodistas, académicos desde el nivel municipal hasta el nivel nacional. A su turno, en esa carrera, los cuerpos armados al servicio de los carteles de la droga han asesinado a centenares de dirigentes y hombres de bien en distintos campos de la sociedad que han pretendido enfrentarse a ellos o contener su poder.

En la campaña presidencial para el período 1990-1994, en medio de esta confrontación fueron asesinados tres candidatos, entre ellos, Luis Carlos Galán, el más caracterizado luchador democrático contra el poder corruptor del narcotráfico y favorito para ganar la presidencia. En esa campaña se cometieron múltiples atentados contra líderes políticos y contra otro candidato presidencial –Ernesto Samper–, quien más tarde llegaría a la Presidencia de la República, en medio de una profunda tempestad política, generada por la infiltración de dineros del narcotráfico en las campañas electorales.

Adicionalmente, se inició por parte de los carteles de la droga una escalada terrorista mediante la colocación de bombas y carobombas en lugares de alta afluencia ciudadana, voladura de aviones con pasajeros y secuestro de personalidades para oponerse a la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos. “Preferimos una tumba en Colombia a una prisión en Estados Unidos”, era el lema de un grupo de narcotraficantes autodenominados “Los Extraditables”, comandados por Pablo Escobar (quien además de ser el capo supremo del cartel de Medellín, había sido elegido al Congreso de Colombia por la circunscripción electoral de Antioquia) y Gonzalo Rodríguez Gacha, apodado “El Mexicano”, segundo en mando del cartel de Medellín y jefe de poderosos cuerpos paramilitares articulados desde el Magdalena Medio colombiano y su provincia natal de Rionegro en Cundinamarca.

En ese contexto, después del asesinato de Galán, Cesar Gaviria –un joven exministro liberal– asume su campaña presidencial y, simultáneamente, se gesta un proceso ciudadano para convocar una asamblea constituyente, mediante un proceso extraordinario avalado por la Corte Suprema de Justicia. Elegido César Gaviria, asume la presidencia en 1990 y convoca a elecciones para la Constituyente, que sesionó hasta el 4 de julio de 1991, cuando fue expedida la nueva Constitución Colombiana, que es la que actualmente nos rige.

### MARCO DE EXPEDICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Sobre la Asamblea Constituyente operaban tres fuentes de presión claramente identificables. Por una parte, la presión de los narcotraficantes, que habían logrado infiltrar importantes espacios del Estado, sobre todo en la línea del cartel de Cali, que a su turno mantenía una cruda lucha contra el cartel de Medellín, cuyos capos comandaban estrategias terroristas contra sus adversarios del cartel de Cali y además mantenían intimidado al país por causa de las amenazas de extradición; por otra parte, las fuerzas políticas tradicionales que sentían amenazado su poder, pues, aunque conservaban la mayoría de los delegados de la Asamblea, por primera vez, la lista única de una fuerza independiente había elegido más delegados que las listas oficialistas; y en tercer lugar la opinión pública, en un clima de alta emotividad que clamaba por cambios profundos en las prácticas políticas.

La Asamblea Constituyente mantuvo intacta la infiltración de aliados del narcotráfico, particularmente del cartel de Cali en la estructura del Estado y dentro del marco de complejas negociaciones con el gobierno, Pablo Escobar alcanzó sus propósitos pues una de las primeras decisiones de la Asamblea Constituyente consistió en prohibir la extradición de colombianos. (Años después esta decisión fue reversada). Sin embargo, tan pronto se prohibió la extradición, Pablo Escobar se entregó a las autoridades para someterse a la justicia

El dinero del narcotráfico fue progresivamente contaminando las distintas ramas del poder público en Colombia, derrumbando valores, sacrificando principios.

colombiana, en una cárcel construida en un terreno de su propiedad, en la cual habrían de cometerse múltiples desafueros que llenaron de vergüenza a la justicia colombiana, hasta el mismo momento de su escandalosa fuga.

Las fuerzas políticas tradicionales también lograron sus propósitos, pues aunque fue revocado el mandato del Congreso, las condiciones pactadas de la nueva elección y el capítulo sobre sistema electoral y partidos políticos de la nueva Constitución, terminó favoreciendo de manera evidente a las más dañinas costumbres políticas. El efecto fue muy adverso al cambio, pues se erosionó la capacidad de convocatoria y liderazgo de los partidos y se abrió la puerta para que una deteriorada clase política –contaminada de narcotráfico y corrupción– ganara amplios espacios en el Congreso y en el poder ejecutivo, tanto a nivel nacional como regional. Los más grandes escándalos de corrupción en la historia de Colombia se produjeron después de la expedición de la Constitución de 1991. Es cierto, sin embargo, que nuevas fuerzas se han asomado a los espacios de poder, pero su presencia ha sido tímida y minoritaria.

La opinión pública, eufórica por la ilusión de cambio, no alcanzó a comprender la perversidad del proceso que se gestaba, por causa del cual la fachada purificadora de la Asamblea Constituyente terminó por amparar un entorno político dominado por fuerzas oscuras y, en la práctica, una ampliación de la brecha entre el diseño normativo y la realidad deteriorada de pilares básicos del Sistema Nacional de Integridad.

Aunque los colombianos de 1991 creían que la inspiración anticorrupción de la nueva Constitución se reflejaría en un sistema mucho más limpio y transparente, la realidad fue bien distinta. Rica en derechos y libertades, así como en la enunciación de los instrumentos para protegerlos, la Constitución de 1991 definió, sin embargo, un sistema político que favorece el surgimiento de la corrupción administrativa, que limita la independencia de los poderes públicos, que propicia el cobro



de coimas, que favorece el desvío de recursos públicos hacia bolsillos privados y que limita la capacidad real de los órganos de control.

En aras del equilibrio de la Constitución de 1991 habría que rescatar una importante carta de derechos y mecanismos de protección, así como un compromiso con la ampliación de los mecanismos de participación, aunque su aplicación es aún muy precaria.

### LOS ELEMENTOS FORMALES DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

En el texto de la Constitución de 1991 y en un conjunto de normas de naturaleza legal y reglamentaria que integran el ordenamiento jurídico colombiano se establecen formalmente los pilares del Sistema Nacional de Integridad, dentro del marco de una república democrática. La legislación es abundante y, de hecho, en el origen de muchas de las normas vigentes se invocaron para su expedición razones asociadas con la lucha anticorrupción. No obstante, existe una brecha marcada entre las normas vigentes y la realidad del país, valga decir entre la letra de la ley y su aplicación.

En algunos casos, esta discrepancia se debe a la existencia de vacíos normativos que dejan abiertas posibilidades para eludir el cumplimiento de las normas, en otras a silencios frente a procedimientos que amplían las franjas de discrecionalidad de las autoridades, en otras a provisiones estériles, en otras a interpretaciones laxas que no han sido unificadas por la jurisprudencia nacional, y en otras, la brecha entre la realidad y el texto de las leyes se debe simplemente al incumplimiento de la ley y a la incapacidad del sistema para hacerla cumplir o para sancionar a quienes la violan.

En todo caso, aunque a lo largo del texto constitucional y en el conjunto del ordenamiento jurídico se puedan identificar los elementos

La nueva Constitución, terminó favoreciendo de manera evidente a las más dañinas costumbres políticas. Se abrió la puerta para que una deteriorada clase política -contaminada de narcotráfico y corrupción- ganara amplios espacios en el Congreso, y en el poder ejecutivo.

formales para construir un Sistema Nacional de Integridad, lo cierto es que la estructura política amparada por la Constitución vigente y la cultura política que de ella se ha derivado han generado un entorno fértil para la corrupción administrativa.

## **LA REALIDAD DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD**

El presente capítulo se refiere a las condiciones de aplicación de los distintos elementos constitutivos del Sistema Nacional de Integridad. Existe una brecha notable entre la formulación de textos legales y su aplicación en la sociedad, tal como queda en evidencia en los cuestionarios del estudio. A partir de tal evidencia y con fundamento en las respuestas comparativas de los cuestionarios en los siguientes apartes, este trabajo se concentra en la exploración de las causas de tal discrepancia.

### **Transparencia y rendición pública de cuentas en las compras oficiales y en la adopción de determinaciones en las instituciones públicas**

Existe una larga tradición en Colombia en materia de estatutos legales que regulan lo relativo a la contratación oficial, tanto para la adquisición de bienes como para la contratación de servicios y la construcción de obras públicas. De hecho, la discusión acerca de los estatutos de contratación administrativa ha estado presente en las agendas legislativas ininterrumpidamente a lo largo de los últimos veinte años.

Las disposiciones legales contienen amplio y extenso detalle en la clasificación de los contratos, los procedimientos para su celebración, los pliegos e instrumentos del contrato, las condiciones de adjudicación, las condiciones de ejecución y las normas atinentes al pago y liquidación de los mismos.

Aunque las disposiciones legales siempre podrían mejorarse y de hecho existen importantes iniciativas para hacerlo, la mayor debilidad del proceso radica en que el sistema es frágil frente a las determinantes políticas que preconditionan la adjudicación de los contratos y que, en la práctica, rompen con la transparencia de los procesos. Ello no quiere decir que siempre se viole la ley. No. La ley se aplica.

No obstante, son muchos los casos y frecuentes las situaciones en las que la ley no ha servido para revelar acuerdos ilegales anteriores a la iniciación de los procesos de contratación ni para impedirlos. Por el contrario, la compleja maraña legal termina frecuentemente por encubrir los propósitos corruptos de los distintos agentes en la celebración de los contratos. Tales desviaciones se producen en distintas modalidades. Veamos.

El procedimiento tipo documentado consiste en que como resultado de un acuerdo entre fuerzas políticas, una determinada dependencia de la rama ejecutiva se asigna por el gobernante a algún sector político, partido o movimiento, en contraprestación por su respaldo a la coalición mayoritaria en la corporación correspondiente a su nivel territorial. Así, la selección de los funcionarios por méritos se reemplaza por la recomendación política del sector al que, siguiendo el pacto, le corresponde la entidad en cuestión. Una vez nombrado el funcionario como resultado del pacto aludido, adquiere la capacidad de hacer las contrataciones con el presupuesto de la entidad y de nombrar a sus subalternos, lo que efectúa en función de defender los intereses políticos y económicos de su propio grupo. Para ello, amparado con el ropaje de la legalidad, predefine los pliegos de las licitaciones, compras, adjudicaciones y concursos antes de hacerlos públicos de manera que puedan favorecer a los contratistas de su propia cuerda. Ellos, a su turno, una vez adjudicado el contrato, retribuyen un porcentaje de las ganancias al funcionario, a su movimiento o a su jefe político.

La estructura política amparada por la Constitución vigente y la cultura política que de ella se ha derivado han generado un entorno fértil para la corrupción administrativa.

En estricto sentido jurídico, en estos casos no se ha violado ninguna norma en particular. Los funcionarios se cuidan bien de seguir al detalle los mandatos de las normas en materia de procedimientos, plazos, exigencias y requisitos de la ley. Sin embargo, todo ese formalismo encubre una defraudación urdida desde la elaboración de los pliegos y la integración de los registros de proponentes. La ley, cuidadosamente elaborada, ha terminado jugando a favor del encubrimiento de los corruptos.

Por otra parte, son también frecuentes los casos en los que el funcionario corrupto, sin que ello obedezca a un plan político previo, aprovecha su cargo y simplemente exige una comisión por adjudicación a los contratistas o proponentes que quieren hacer negocios con el Estado. Hay casos de verdaderos carteles de la contratación administrativa protegidos desde el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales con la complicidad o la participación de dignatarios de la rama ejecutiva, pero también hay casos de funcionarios corruptos que operan como llaneros solitarios en presencia de oportunidades y coyunturas particulares.

Los despachos de los órganos de control mantienen un elevado número de expedientes a partir de denuncias sobre irregularidades en los procesos de contratación. Sin embargo, el índice de efectividad es muy bajo. En muchos casos, esto se debe a que, como ya se ha indicado, los propios órganos de control hacen parte del proceso de acuerdos políticos, lo cual termina por bloquear su acción. En pocas palabras, la escogencia de los dignatarios de los órganos de control responde también a las coaliciones mayoritarias que se integran en las corporaciones públicas, de manera que se estructura una compleja cadena de favores que paraliza los órganos de control.

El Ministerio de Justicia en 1995 reveló una estadística según la cual el índice de impunidad en la justicia colombiana alcanzaba un nivel de 97%. No hay razón para pensar que en el capítulo de los delitos

Hay casos de verdaderos carteles de la contratación administrativa protegidos desde el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales con la complicidad o la participación de dignatarios de la rama ejecutiva.

contra el patrimonio público, donde se incluyen los delitos asociados con la corrupción administrativa, este índice sea diferente.

Además de la acción de la justicia penal y de los órganos de control, la otra herramienta democrática para investigar, denunciar y eventualmente condenar a los corruptos es el llamado control político que se ejerce en las corporaciones públicas de elección popular, mediante la cual los congresistas diputados y concejales pueden llamar a los funcionarios a responder por sus actos y explicarlos. Nuevamente, el efecto paralizador de los acuerdos de mayorías desestima la herramienta.

Aunque estas reflexiones se refieren directamente a la contratación administrativa, las mismas resultan plenamente aplicables a las otras determinaciones que adoptan los funcionarios públicos en ejercicio de sus cargos. Así, cuando las condiciones políticas favorecen estos acuerdos, las posibilidades de hacer responsables a los funcionarios por sus actos se tornan remotas.

### **Contralor y Procurador General**

Las normas constitucionales, tal como se señala en los cuestionarios, contemplan un complejo proceso de elección de un Procurador General de la Nación y de un Contralor General de la República. En los dos casos la inspiración de las normas está dada por la búsqueda de independencia de los funcionarios y por el propósito de garantizar la guarda de la integridad de la gestión pública y de los dineros públicos. La realidad ha sido bien distinta. El diseño de un sistema que toca a las distintas ramas del poder público y que les confiere un papel determinante a las instancias políticas en la elección del Contralor y el Procurador han dejado para Colombia un saldo muy amargo.

Media docena de estos funcionarios pertenecientes a las más altas jerarquías del Estado colombiano han sido vinculados a procesos

El diseño de un sistema que toca a las distintas ramas del poder público y que les confiere un papel determinante a las instancias políticas en la elección del Contralor y el Procurador han dejado para Colombia un saldo muy amargo.

penales y condenados con penas privativas de la libertad. Si no han terminado en cárceles ordinarias es porque han recibido un beneficio particular que les permite pagar sus condenas en condiciones particulares de reclusión. En los niveles departamental y municipal la situación es análoga y se multiplica en relación directa con el número de entidades territoriales que existen en Colombia.

Lo que en la teoría estaba llamado a convertirse en un escenario virtuoso de colaboración armónica entre los poderes públicos para garantizar la transparencia de la gestión pública, terminó convertido en un tortuoso camino para generar compromisos indebidos y para condicionar la acción de los órganos de control desde el momento mismo de la elección de sus más elevados dignatarios. La exigencia constitucional de separar la instancia nominadora de la electora generó una doble vulnerabilidad frente a la independencia y a la integridad de los órganos de control.

Lo anterior no quiere decir que al interior de los órganos de control no se puedan adoptar medidas conducentes a combatir la corrupción. De hecho se adoptan. Lo que sí quiere decir es que el grueso de la corrupción en Colombia ha pasado olímpicamente por los órganos de control en los distintos niveles de la administración. Por lo demás, ha quedado la sensación que las medidas más efectivas de los órganos de control en las últimas décadas se adoptan más en función de enemistades o amistades políticas que en función del cabal cumplimiento de sus misiones.

Adicionalmente, ha sido tradicional que los órganos de control, en todos los niveles territoriales, dispongan de grandes nóminas burocráticas, lo cual los convierte en atractivo botín para consolidar clientelas políticas y para pagar favores electorales. Para terminar, son recurrentes los casos de filtración de la información derivada de las investigaciones que adelantan los órganos de control, de manera que se aumenta el riesgo de compra de decisiones favorables o absolutorias, intimidaciones y presiones de diversa índole, pues en las condiciones aludidas, muchos de los funcionarios reportan mayor

El grueso de la corrupción en Colombia ha pasado olímpicamente por los órganos de control en los distintos niveles de la administración.

lealtad a los jefes políticos a los que deben su nombramiento que al éxito de las investigaciones o al prestigio de los órganos de control.

### **Prensa libre y acceso a la información oficial**

Colombia ha tenido una larga tradición en defensa de la libertad de prensa y de información. Los primeros episodios de nuestra historia como república independiente están asociados con la traducción e impresión en la Nueva Granada de los Derechos del Hombre, razón por la cual la libertad de imprenta siempre ha estado en el centro de las preocupaciones de los colombianos.

Así quedó evidenciado con la expedición de la Constitución de 1991, en la cual se garantiza a toda persona la libertad de expresar su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Adicionalmente, se dispuso que los medios de comunicación son libres y tienen responsabilidad social. Se garantizó el derecho a la rectificación en condiciones de equidad, y se dispuso, categóricamente, que en Colombia no habrá censura.

La historia de la prensa escrita colombiana en los siglos anteriores fue dominada por periódicos fundados y orientados a partir de afiliaciones explícitas a uno de los dos partidos políticos tradicionales. El patrón general de propiedad de la prensa escrita en Colombia fue el de prominentes familias liberales o conservadoras, a nivel nacional o regional, quienes ponían las páginas de sus diarios o revistas al servicio de sus partidos, en representación de los cuales sus miembros más ilustres ocupaban importantes posiciones políticas. En los últimos años se observa una notable evolución, camino a marcar una independencia constructiva de la prensa escrita frente a los directorios políticos. En materia de participación en el mercado, hasta la década de 1980 existieron dos grandes diarios editados en Bogotá que tenían circulación nacional. Uno de ellos entró en crisis y con su circulación muy

En los últimos años se observa una notable evolución, camino a marcar una independencia constructiva de la prensa escrita frente a los directorios políticos.

menguada y con graves problemas económicos al final de la década de 1990 fue adquirido por un importante conglomerado económico al cual nos referiremos más adelante. Así, el otro diario se consolidó como el único de circulación verdaderamente nacional, además de ser claro líder en Bogotá, y se convirtió en el eje de una casa editorial con negocios en distintos campos de la actividad informativa. En las distintas regiones existen los diarios locales.

En la radio, la tendencia de los últimos años ha sido la consolidación de las dos más grandes cadenas nacionales que hoy dominan cerca de 90% del mercado radial nacional, aunque subsisten tres cadenas nacionales más pequeñas y un elevado número de pequeñas emisoras locales. El día radial en Colombia está muy congestionado tanto en AM como en FM. En Colombia, donde la televisión llegó después del medio siglo, la radio ha tenido una gran penetración. Estas dos cadenas nacionales, a su turno, pertenecen a los dos grupos empresariales más grandes del país, que además de su inversión en medios de comunicación, controlan la propiedad de aerolíneas, telefonía celular, cervezas, jugos, gaseosas, aguas, comidas rápidas, textiles, bancos y entidades financieras, ensambladoras de automóviles, siembras de caña e ingenios azucareros, entre otras. Adicionalmente, uno de los dos grupos es propietario de la revista más antigua de Colombia y de un periódico de larga tradición.

Tres años atrás, estos dos grupos recibieron la adjudicación de los dos canales privados de televisión de operación nacional que hoy representan más de 80% de la audiencia nacional de televisión. Por esta causa, el entorno de la información en televisión también varió sustancialmente. Hasta entonces existían solo dos canales públicos de operación nacional que tenían 95% de la audiencia nacional consolidada. En estos dos canales los espacios informativos –noticieros y programas de opinión– se adjudicaban a las casas familiares de los expresidentes de la república, o a sus más cercanos amigos. Hoy, aunque muchos mantienen sus adjudicaciones, sus espacios han perdido la gran mayoría de su audiencia nacional por causa de la entrada



de los nuevos canales adjudicados a los grupos económicos aludidos. A nivel local, el único canal privado que opera en Bogotá –la capital– y se adjudicó a la casa periodística propietaria, entre otros, del periódico nacional de mayor circulación (que tiene además la página web más visitada del país), de un periódico económico nacional, de cinco periódicos regionales, de una compañía de revistas, a más de inversiones en televisión por suscripción, televisión satelital e inversiones en sistemas de comunicación.

A pesar de los riesgos democráticos que puede generar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación para la libertad de prensa, la mayor fuente de intimidación de la prensa libre en Colombia proviene de los agentes del conflicto armado, de los grupos al margen de la ley, del narcotráfico y de los violentos. En Colombia han sido asesinados más periodistas que en cualquier otro país de las Américas y actualmente se encuentran refugiados en otros países cinco de los más prominentes comunicadores colombianos, tras comprobarse serias amenazas contra sus vidas procedentes de distintos agentes del conflicto. En Colombia existen grupos de asesinos a sueldo que operan como verdaderos mercenarios y que se ponen al servicio del mejor postor. Puede ser un grupo insurgente, un grupo paramilitar, un cartel de la droga o un foco de corrupción administrativa.

En materia de acceso a la información oficial, existe una sólida protección constitucional y legal que, incluso, eleva al carácter de derecho fundamental el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En términos generales, esta disposición se cumple y cuando las entidades son reticentes a suministrar la información solicitada, los funcionarios a cargo pueden ser sancionados. Existen, excepcionalmente, algunos documentos reservados, como aquellos sometidos a la reserva de los sumarios judiciales o los que puedan poner en peligro la soberanía nacional.

Los espacios informativos –noticieros y programas de opinión– se adjudicaban a las casas familiares de los expresidentes de la república, o a sus más cercanos amigos.

## Un sector empresarial responsable

Tradicionalmente las discusiones sobre corrupción en Colombia han girado en torno de los funcionarios oficiales. Ha sido costumbre descargar solo en el sector público la culpa por los niveles de corrupción en la institucionalidad colombiana. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto camino una visión bastante más comprensiva de la corrupción que advierte a los empresarios y al sector privado en general sobre sus responsabilidades en materia de corrupción. Por su parte, los empresarios han asumido ese compromiso y a partir de la acción y el liderazgo de empresarios muy connotados y de la buena disposición de los gremios de la producción, comienzan a evidenciarse resultados alentadores.

Así, ya completan más de una década las deliberaciones pioneras en Colombia sobre responsabilidad social de la empresa y a medida que se profundiza en el debate, se afirman los compromisos del empresariado con causas que son determinantes para el mejoramiento de las condiciones de vida en el país.

En años recientes, el aporte empresarial ha sido fundamental para la creación de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la filantropía, al cuidado de los niños y las niñas, a combatir el maltrato infantil, a prevenir la drogadicción y el alcoholismo, a rehabilitar a los heridos de la guerra, a intervenir en zonas de conflicto, a defender los derechos civiles y a cuidar de los ancianos. Gracias a cuantiosas donaciones del sector empresarial, se han fundado importantes organizaciones no gubernamentales dedicadas a la recuperación de la excelencia en la justicia, al mejoramiento de la gestión hospitalaria, a la innovación empresarial, a la elevación de la calidad y el cubrimiento educativo, y a la reflexión constructiva sobre la paz y la reconciliación en Colombia, entre otras. Así mismo, ha sido notorio en corporaciones mixtas para promover la educación de colombianos en el exterior y la promoción de talentos culturales y musicales entre la población joven menos favorecida del país.

En particular, en materia de lucha contra la corrupción, la organización más fuerte y actuante en su género en Colombia, la Corporación Transparencia por Colombia, es el producto de la colaboración conjunta de empresarios y líderes de la sociedad civil. La respuesta del empresariado colombiano durante el proceso de presentación regional de la Corporación adelantado en el primer trimestre del año 2001, evidencia la sensibilidad, el interés y el compromiso de los empresarios colombianos con el tema.

En efecto, se reconocen de manera unánime los aportes del empresariado colombiano a causas de beneficio común y su disposición cada vez más clara para generar una cultura de responsabilidad social desde el sector privado. En este escenario es fácil advertir liderazgos claramente identificables y compromisos recurrentes de empresarios y empresas. Falta, sin embargo, un gran camino por recorrer. Aunque muchas empresas han establecido sus fundaciones empresariales y han capacitado a sus ejecutivos en asuntos de servicio social y responsabilidad colectiva, el sector privado mantiene una distancia demasiado grande con el servicio público. Se ha marginado de muchos procesos trascendentales para el país y ha acusado una cierta indiferencia en momentos álgidos.

Donde existe la frontera más tenue y por ende más peligrosa entre el empresariado colombiano y el Estado es en la financiación de las campañas políticas. El sistema de financiación de la actividad electoral ha generado una serie de compromisos inconvenientes y de favores pendientes entre los gobernantes, los congresistas, los funcionarios elegidos por votación popular y los empresarios, que no es totalmente transparente y que con frecuencia deriva en comportamientos, conductas y determinaciones que afectan el bienestar colectivo.

Ciertamente, en este frente es indispensable mejorar tanto la normatividad como la práctica en materia de financiación de campañas políticas. En la actualidad el sistema de financiación es mixto, pues los

La respuesta del  
empresariado  
colombiano  
durante el  
proceso de  
presentación  
regional de la  
Corporación,  
evidencia la  
sensibilidad, el  
interés y el  
compromiso de  
los empresarios  
con el tema.

candidatos están autorizados a recibir donaciones procedentes de empresarios privados y al mismo tiempo el Estado reconoce un valor por cada voto depositado a favor de los candidatos y lo repone a los partidos o movimientos que avalaron el respectivo candidato. Adicionalmente, el Estado también reconoce y repone una pequeña suma por concepto de transporte de los votantes en función de los votos depositados.

Por último, en materia de relaciones entre el empresariado y la dirigencia política para efectos del análisis del Sistema Nacional de Integridad, es necesario lograr una regulación normativa del cabildeo (*lobby*) parlamentario. En la actualidad no existe tal reglamentación, lo que se ha prestado para que se tramiten intereses particulares en las iniciativas legislativas sin la debida transparencia y sin hacer explícitos los inspiradores o interesados en las normas. La ausencia de tal normatividad ha conducido, además, a que en los vicios de tramitación de iniciativas legislativas se confundan intereses legítimos de empresarios cuyas empresas están organizadas conforme a la ley, con los intereses de grupos irregulares que operan por fuera de la ley, o que favorecen prácticas ilegales.

### **El poder judicial independiente**

La estructura formal del Estado colombiano se basa en el principio de poderes independientes pero que trabajan conjunta y armónicamente. Además, una de las razones fundamentales que inspiró las deliberaciones de la asamblea constituyente y llevó a su creación fue el fortalecimiento de la rama judicial.

En este contexto, el artículo 228 de la Constitución establece que la administración de justicia es una función pública. Las decisiones judiciales son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes. Las normas consagran varias disposiciones que buscan dignificar la rama judicial, para hacerla efectiva, independiente y, además, garantizar el derecho a la administración de justicia, con jueces justos como fundamento de la ley estatal.

Desde 1991 la cuantía del gasto público del sistema judicial y su participación en el PIB ha aumentado considerablemente. Sin embargo su desempeño cuantitativo y cualitativo deja aún mucho que desear. Aunque se dice que las cifras sobre impunidad mencionadas en la sección anterior han descendido, no existe ningún otro índice confiable que demuestre la efectividad colectiva de un mayor gasto en el sector judicial.

Prestigiosos sectores académicos han atacado con dureza a la más alta autoridad administrativa y disciplinaria de la rama, el Consejo Superior de la Judicatura, por sus altos costos, poca eficiencia y la notoria interferencia que ejerce la presión política en sus diferentes salas. De hecho, se está librando un intenso debate político sobre proyectos de ley para reformar la rama judicial.

La Corte Constitucional ha desarrollado una doctrina significativamente extensa desde su creación en 1991, después de la eliminación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Senado elige a los magistrados de la Corte con base en una terna propuesta por el presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Aunque a primera vista esto parecería ser un procedimiento sano, ha puesto sobre los magistrados una pesada carga política.

Recientemente se eligió un nuevo grupo de magistrados para la Corte, incluyendo algunos jueces de renombre. Sin embargo, el proceso de campaña electoral ante el Senado fue realmente inadecuado para la independencia futura del más alto tribunal constitucional del país, ya que el proceso se presta para acuerdos políticos y aumenta la vulnerabilidad de los candidatos a los legisladores, las solicitudes e intereses de los partidos políticos.

En Colombia, la Corte Suprema de Justicia también es un recuerdo permanente de muerte. En 1985 un frente guerrillero del M-19 se tomó el edificio de la Corte Suprema y en la sangrienta batalla que se dio a continuación con el ejército, el edificio se vio envuelto

en llamas y muchos de los magistrados de la Corte Suprema perecieron. La Constitución de 1991 estableció la justicia constitucional y eliminó la sala Constitucional de la Corte Suprema, creando la Corte Constitucional. La Corte Suprema es el nivel más alto de la jurisdicción ordinaria y se divide en cuatro salas. Los magistrados de la Corte se eligen de acuerdo con listas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, que es el tribunal superior para asuntos administrativos y disciplinarios del poder judicial.

La Corte Suprema de Justicia tiene la responsabilidad de juzgar a los ministros del gabinete, al procurador general, al defensor del pueblo, a los altos oficiales de la Procuraduría, a los directores de departamentos administrativos, al contralor general de la república, a los embajadores y diplomáticos o a los jefes de misiones consulares, a los gobernadores, a los magistrados de los tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública, una vez el fiscal general de la nación presente cargos.

La Fiscalía General de la Nación, establecida en 1991, también forma parte de la rama judicial. Esta entidad es responsable de investigar delitos y de acusar a los supuestos infractores de la ley ante los tribunales correspondientes. La Constitución garantiza su autonomía administrativa y presupuestal. Sin embargo, se ha encontrado en medio de la línea de fuego en este país donde el narcotráfico, la violencia y la corrupción política son el plato del día. El desempeño concreto y efectivo de la Fiscalía ha sido mucho menos sobresaliente de lo que se esperaba de ella cuando fue creada. El sistema acusatorio particular que se ha desarrollado en Colombia no ha producido los resultados esperados.

Además, los tres fiscales generales que hasta la fecha han ocupado este cargo, claramente han dado muestra de la influencia de consideraciones políticas en su desempeño. La Corte Suprema elige al fiscal general de una terna propuesta por el presidente de la

república. Dentro del clima de fuerte polarización política que ha caracterizado a Colombia durante los últimos años, así como sus propias funciones, la Fiscalía General se ha convertido en una pieza fundamental de la dinámica de la política nacional. Incluso uno de los fiscales generales terminó su período prematuramente para lanzarse como candidato presidencial. El fiscal general encargado se lanzó como candidato al Senado y el secretario general como candidato a la Cámara. Aunque ninguno salió electo, sus campañas se basaron en diferentes plataformas políticas, dando la impresión de que la politización no se ha eliminado del todo. En los próximos meses se elegirá un nuevo fiscal general para un período de 4 años y ya el debate es mucho más político y orientado a los partidos que judicial y académico, en relación con la elección.<sup>3</sup>

La historia de violencia e intimidación en Colombia contra la rama judicial y sus funcionarios es larga y dolorosa. Muchos jueces, fiscales, magistrados y funcionarios han sido víctimas de la violencia. Por esta razón, al igual que los factores políticos que claramente limitan la rama judicial al obstruir su accionar y favorecer la corrupción, la violencia armada ha sido una amenaza clara y constante a la independencia, integridad y a la vida de los miembros de la rama judicial.

La labor de la Fiscalía no se limita a casos relacionados con el narcotráfico y el terrorismo por parte de miembros de los carteles de drogas, de grupos subversivos o de paramilitares. También investiga casos penales, civiles y administrativos que tienen que ver con la corrupción.

Por último, debe anotarse que la rama judicial y la institución de los jueces han perdido dignidad y prestigio ante la sociedad colombiana. Aunque existen excepciones, dentro de la priorización colectiva de los

---

3. Resultó elegido como nuevo Fiscal General de la Nación el abogado Luis Camilo Osorio, luego de amplios cuestionamientos de la opinión pública, que lo veía como una ficha del actual gobierno de Andrés Pastrana.

El desempeño  
concreto y  
efectivo de la  
Fiscalía ha  
sido mucho  
menos  
sobresaliente de  
lo que se  
esperaba de ella  
cuando fue  
creada.

valores nacionales, el ser juez en Colombia no significa un rango muy alto en términos de dignidad, afectando negativamente la legitimidad, credibilidad y dignidad del sistema judicial.

### El poder legislativo

La Constitución establece que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Se eligen por voto popular y elección directa. Todo ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido y a tomar parte en las elecciones. Los senadores y representantes son elegidos para períodos de cuatro años y la Constitución establece que representan al pueblo y que deben actuar consultando la justicia y el bien común. Igualmente se establece que el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

El Congreso, por derecho propio, se reúne en sesiones ordinarias durante dos períodos por año, y tiene su sede en la capital de la república. Integran el Senado 102 miembros (100 por circunscripción nacional y 2 por circunscripción indígena especial) y la Cámara, 169 miembros (elegida por circunscripciones territoriales: dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes y por circunscripciones especiales).

La Constitución establece un conjunto detallado de normas que regulan el proceso de expedición de las leyes y de reforma a la Constitución Nacional. A su turno, estas normas han sido desarrolladas en el Estatuto del Congreso y en disposiciones legales y reglamentarias aplicables a materias específicas de la actividad legislativa.

En materia de control político, cada cámara puede solicitar al Gobierno los informes que necesite sobre sus actividades y citar y requerir a los ministros para que concurren a las sesiones. Las citaciones de-

Hasta la fecha, en diez años de vigencia de la Constitución, nunca se ha aplicado la moción de censura. No existe un solo antecedente de moción de censura en el Congreso de la República.



berán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. Si los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la corporación, ésta puede proponer la moción de censura.

Más ampliamente, los congresistas pueden proponer moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. Su aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

Aunque la citación de los ministros al Congreso es de muy frecuente ocurrencia –llegándose incluso a abusar del mecanismo–, así como la citación a comisiones de otros funcionarios de la rama ejecutiva, hasta la fecha, en diez años de vigencia de la Constitución, nunca se ha aplicado la moción de censura. No existe un solo antecedente de moción de censura en el Congreso de la República. Ello es un reflejo de la debilidad real de las corporaciones frente a su tarea de ejercer control político, pero es, sobre todo, una evidencia sobre la indebida relación entre de los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia desde la expedición de la nueva Constitución.

Se ha generado un peligroso incesto político, en función del cual el Gobierno para alcanzar mayorías parlamentarias que lo apoyen en sus iniciativas, entrega pedazos de Estado a los congresistas, con lo cual les delega en la práctica la posibilidad de escoger a los funcionarios que ocupan las posiciones oficiales y les permite disponer de las partidas destinadas a la contratación oficial –generando graves daños a la integridad

Se ha generado un peligroso incesto político, en función del cual el Gobierno para alcanzar mayorías parlamentarias que lo apoyen en sus iniciativas, entrega pedazos de Estado a los congresistas.

nacional– pero garantiza, a cambio, la aprobación de leyes que son de su interés y neutraliza el riesgo de que bloques mayoritarios de parlamentarios aprueben una moción de censura.

He aquí, precisamente, el más complicado escollo en nuestro sentir, frente a la consolidación de la independencia de los poderes necesaria para construir un Sistema Nacional de Integridad. Esta relación indebida entre la rama ejecutiva y las corporaciones públicas se presta para garantizar la impunidad de la gestión pública, pues no sólo se elimina la posibilidad de un ejercicio real del control político que conduzca a las mociones de censura, sino que además compromete también a los organismos de control y vigilancia, valga decir a los guardianes de la integridad del Sistema.

Esta relación indebida, incubadora de corrupción e ineficiencia, se produce en Colombia dentro del marco de unos partidos políticos tradicionales atomizados en su interior, convertidos en federaciones anacrónicas de microempresas electorales y de una inmadurez clara de fuerzas políticas independientes y nuevas en el ejercicio parlamentario. En la práctica, se han acabado las bancadas parlamentarias y aunque para efectos electorales las mayorías parlamentarias aún conservan sus afiliaciones a los dos partidos tradicionales, la realidad es que las deliberaciones políticas se han ido reduciendo gradualmente hasta convertirse en negociaciones al menudeo, uno a uno, entre el gobierno y los parlamentarios.

Las encuestas de favorabilidad de instituciones que periódicamente se adelantan en Colombia, de manera reiterada han coincidido en que el Congreso de la República es una institución desprestigiada, corrupta e inoperante. Tal percepción se ve reforzada porque, con excepciones, los integrantes de las últimas cinco mesas directivas de la Cámara han sido investigados. Tal percepción de corrupción e inoperancia generalizada no hace justicia, claro está, a un grupo de colombianos y colombianas valientes y honestos que han alcanzado su curul en el Congreso.

La Constitución dispone que los congresistas deben poner en conocimiento de la cámara a la cual pertenecen las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La opinión pública tiene la sensación de que esta disposición no se aplica cabalmente. Como ya se indicó, existe además una grave fuente de perturbaciones en este campo en las pobres reglas sobre financiación de las campañas políticas.

Aunque los congresistas son inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio de sus cargos, se ha consagrado y aplicado la pérdida de la investidura por violación del régimen de conflicto de intereses, inhabilidades e incompatibilidades, por indebida destinación de dineros públicos y por tráfico de influencias debidamente comprobado.

El Congreso no ha escapado a la presión e intimidación de los violentos; muchos congresistas han sido secuestrados o asesinados. Tampoco ha escapado a la penetración de los dineros del narcotráfico, que han provocado los más grandes escándalos políticos de los últimos tiempos, implicando a congresistas de mucho poder político.

Se están discutiendo actualmente mecanismos para aumentar la visibilidad de las decisiones del Congreso, para identificar el sentido de las votaciones de los congresistas y para regular las relaciones de los congresistas con los distintos estamentos de la sociedad que se pueden beneficiar con su acción.

### **Una sociedad civil activa**

La definición de las reglas de organización de la sociedad civil en Colombia hasta 1991 se inscribieron dentro de una democracia más representativa que participativa. En efecto, la Constitución de 1886, que rigió en nuestro país por más de un siglo, no tenía dentro de sus

líneas ideológicas predominantes el estímulo de la participación ciudadana. Los espacios de deliberación y movilización colectiva giraban en torno de las instituciones públicas y de dirigencia política.

Adicionalmente, tal como ya se ha referido, el modelo político del Frente Nacional que bloqueaba la participación de fuerzas distintas a los dos partidos tradicionales generó efectos paralizantes sobre los procesos de organización, movilización y participación de la sociedad civil. Ciertamente la sociedad civil colombiana se enfrentó a condiciones hostiles frente a la apertura de espacios efectivos de participación.

Tales condiciones se reflejaban de manera elocuente en la forma y el enfoque predominante de las organizaciones no gubernamentales constituidas a lo largo de estos años que, salvo excepciones identificadas, tenían un carácter muy asistencial y paternalista. Inspiradas por nobles propósitos, buscaban preferentemente la solución de necesidades puntuales en vez de la intervención sobre el entorno y no tenían foco en la construcción de tejido social ni de movilizaciones colectivas.

Por otra parte, el debate sobre la responsabilidad y la función de las organizaciones no gubernamentales en la sociedad colombiana mantuvo una fuerte carga política, que incluso llegó hasta la estigmatización de algunas organizaciones por cuanto se atribuía fuerte proximidad con los grupos subversivos. Una peligrosa generalización, entonces, originó un inconveniente manto de sospecha sobre muchos esfuerzos de movilización social. Por lo demás, la normatividad colombiana no concedía ningún énfasis a los mecanismos de participación. Las posibilidades de participación ciudadana se agotaban, prácticamente, en las jornadas electorales.

Al final de la década de 1980, a pesar de las condiciones comentadas, importantes sectores sociales y académicos emprendieron un esfuerzo orientado a generar conciencia acerca de la urgencia de recuperar el tiempo perdido en materia de construcción de tejido social y acer-

ca de los riesgos democráticos de mantener un sistema cerrado a la participación ciudadana.

De hecho, el proceso de expedición de la Constitución de 1991, como ya se ha dicho, se originó en movilizaciones ciudadanas orientadas a reformar estructuralmente el sistema. Luego la movilización fue sofocada por las fuerzas políticas tradicionales pero una importante semilla quedó sembrada. En efecto, el Título I de la Constitución, que contiene los principios fundamentales, establece que Colombia es “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Y a renglón seguido, establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, entre otros. Queda claro así el énfasis que a partir de 1991 se hace en la recuperación de la participación ciudadana en el país, reforzado por un título especial dedicado a las formas de participación democrática.

En desarrollo de lo anterior se señala que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que se constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

La normatividad colombiana no concedía ningún énfasis a los mecanismos de participación. Las posibilidades de participación ciudadana se agotaban, prácticamente, en las jornadas electorales.

Aunque estas normas no han sido plenamente desarrolladas todavía y a pesar de que su asimilación por parte de la sociedad civil aún sigue siendo tímida, sí se advierte un notorio contraste con lo que sucedía antes de la expedición de la Constitución. Las organizaciones comunales que han existido de vieja data han comenzado a dejar su tinte político para recuperar razones más comunitarias de convocatoria, se ha superado la estigmatización de otras épocas frente al conjunto de las organizaciones no gubernamentales, se han incorporado progresivamente sectores empresariales e industriales a la conformación de ONG –tal como ya se ha dicho–, se han puesto en marcha veedurías ciudadanas a lo largo y ancho del país, se ha ampliado el menú temático de las ONG y se han ampliado las organizaciones de base. En términos generales podría decirse que existe un despertar de la sociedad civil y es indispensable recordar que, en función del proceso de paz, se calcula que cerca de quince millones de colombianos salieron a las calles en las distintas regiones del país convocados por la fundación País Libre, para hacer sentir su voz y para clamar por la suspensión de la barbarie, de los secuestros y de las masacres.

Como es natural en estos procesos, existe un clima variable en la emotividad ciudadana. Hay momentos de mayor entusiasmo y hay momentos de desilusión. Hay momentos de euforia y hay momentos de frustración. En todo caso, lo que es notable es que una sociedad civil que tradicionalmente había estado desmotivada y desconvocada, empieza a reconocer colectivamente la importancia de su organización, de su participación y de su movilización y ha logrado corroborar sus intuiciones iniciales en relación con el potencial que descansa en ella.

### **El poder ejecutivo**

Tradicionalmente el sistema político colombiano ha tenido una fuerte carga de presidencialismo. Más aún, el país ha sido presidencialista. Aunque Colombia cayó sólo por breve lapso y en condiciones muy particulares en la onda de dictaduras que afectó a América Latina en el siglo

pasado, ha mantenido, sin embargo, una huella notoria del caudillismo en su cultura política.

La institución presidencial ha sido fuerte y se ha protegido celosamente por los colombianos, a pesar de las tempestades que han tenido que afrontar la gran mayoría de mandatarios a lo largo de la vida de la república. La Constitución de 1991 no fue la excepción. Por el contrario. Establece con toda claridad que el presidente de la república simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes se obliga a garantizar las libertades y los derechos de todos los colombianos.

El presidente de la república es jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. A él corresponde libremente nombrar a los ministros y separarlos de sus cargos, dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la república, dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente, instalar y clausurar las sesiones del Congreso, reglamentar las leyes, nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos, suprimir o fusionar entidades, modificar la estructura de los ministerios con arreglo a la ley, velar por la estricta recaudación de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes, ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos así como sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y ejercer la inspección y vigilancia sobre entidades de utilidad común, entre muchas otras atribuciones.

El presidente de la república es elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que de manera secreta y directa depositen los ciudadanos. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación tres semanas más tarde y será

declarado presidente el candidato que obtenga el mayor número de votos. El presidente de la república, durante el período para el que sea elegido, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

El presidente y sus ministros integran el gobierno. El cumplimiento de sus labores está enmarcado dentro de la función administrativa que, a su turno, debe estar al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas –y todo esto aplica en departamentos y municipios– deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y deben tener un control interno.

Ahora bien, definido el poder ejecutivo dentro del marco de la cooperación armónica entre los poderes públicos, el diseño institucional deja en cabeza de éste tanto la gran contratación oficial como la designación de un importante número de funcionarios en el servicio público. A pesar de que existe carrera administrativa (como se verá en aparte especial), el peso de los cargos de libre nombramiento y remoción es aún muy significativo e incluye a toda la primera línea de la administración. Por esta misma razón, son funcionarios de libre nombramiento y remoción quienes tienen a su cargo adoptar las decisiones cruciales en materia de contratación pública.

En la práctica, lo que ha sucedido en Colombia es que los gobiernos han buscado mediante el ofrecimiento de participación en los cuadros de dirección del Estado, controlar las mayorías parlamentarias. Atomizados como están los partidos políticos, la articulación de las coaliciones parlamentarias obliga a los gobiernos a entrar en una tortuosa negociación, uno a uno, para asegurar un número suficiente de votos para sus iniciativas claves y, como ya se ha dicho, para evitar que los ministros sean censurados.

A pesar de que existe carrera administrativa el peso de los cargos de libre nombramiento y remoción es aún muy significativo e incluye a toda la primera línea de la administración.



Para la lucha contra la corrupción, ésta se ha convertido en una práctica política devastadora pues ha incubado una severa impunidad mediante la protección política de funcionarios incapaces o corruptos, ha debilitado los órganos de control, ha permitido que contrataciones multimillonarias se efectúen con el ánimo de favorecer a los amigos o recomendados de los padrinos políticos de la cabeza de la entidad y ha confabulado contra la selección por méritos de los funcionarios públicos.

Por otra parte, el poder ejecutivo ha logrado sofocar históricos debates relacionados con la integridad de los gobernantes y, en el caso particular de la institución presidencial, ha logrado contener todas las investigaciones que se han adelantado en contra de los mandatarios en la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes.

### El ámbito local

A nivel territorial, alcaldes y gobernadores son elegidos por votación popular. Los gobernadores son jefes de la administración seccional, representantes legales del departamento y agentes del Presidente de la república para el mantenimiento del orden público. Los alcaldes, por su parte, son jefes de la administración local y representantes legales del municipio. Aunque Colombia es un país rico y diverso en realidades regionales, las debilidades del modelo político señaladas en relación con el gobierno nacional aplican también en departamentos y municipios.

Aunque, en teoría, la descentralización debe servir para reducir los niveles de corrupción en la medida en que se acercan los ciudadanos a la gestión del Estado, se hacen más inmediatas las herramientas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y se estimulan los procesos de control directo frente a la tarea de los mandatarios. La evidencia en Colombia indica –tal como se ha citado en los cuestionarios– que la corrupción administrativa se ha descentralizado, que los vicios nacionales se han repetido en los niveles territoriales y que se

El poder ejecutivo ha logrado sofocar históricos debates relacionados con la integridad de los gobernantes y, en el caso particular de la institución presidencial, ha logrado contener todas las investigaciones que se han adelantado en contra de los mandatarios en la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes.

requiere de un importante proceso de ajuste en la institucionalidad regional de manera que el proceso descentralizador cumpla con su propósito y no se pervierta.

De hecho, en la actualidad se presenta un álgido debate público encaminado a reducir las sumas transferidas por la nación a departamentos y municipios. Si la descentralización hubiese operado cabalmente, hoy no se estarían cuestionando los recursos que se transfieren a las regiones.

Finalmente, los procesos políticos en departamentos y municipios son aún más vulnerables frente a viejas prácticas de clientelismo, manipulación y compra de votos, pues no existen en el nivel territorial y en la mayoría de municipios colombianos las condiciones propicias para la formación de una opinión pública calificada que se convierta en un pilar fuerte de votaciones libres y en conciencia. En efecto, existe una brecha notable entre los niveles de madurez política que se pueden apreciar en la capital nacional y en algunas capitales departamentales frente a lo que sucede en otras entidades territoriales. Todo ello se refleja en una mayor vulnerabilidad institucional frente a la corrupción.

### **Protección de derechos civiles**

Hemos señalado ya cómo la Constitución de 1991 generó enormes frustraciones en relación con la lucha anticorrupción, la construcción de integridad, la depuración del sistema político, la reconciliación nacional, la reactivación económica y la lucha contra la pobreza. Donde sí se advierte una contribución importante es en el campo del mejoramiento de la carta de derechos, garantías y deberes ciudadanos.

Efectivamente, se incorporó una generosa carta de derechos, moderna, ambiciosa, audaz y amplia. Tanto que el debate ha girado en torno al desbordamiento de imposiciones al Estado que se pudo haber generado a partir de la expedición de la Constitución y a los excesivos costos que ello puede entrañar para un fisco débil como el colombiano.

Tan pronto se expidió la Constitución empezaron los debates sobre este punto y el Gobierno de entonces, defendiendo la iniciativa, señaló que la carta de derechos debería entenderse más como un referente de llegada, como un punto ideal de maduración de la sociedad colombiana que como una realidad tangible y presente. Se señaló, además, que una Constitución tan amplia obedecía a la necesidad de interpretar a un país diverso y plural. Tal amplitud –dijeron– habría de servir para construir un país en el que todos cupiéramos.

En complemento a la carta de derechos se consagraron la acción de tutela como mecanismo de protección frente a la violación de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos. La acción de tutela (llamada recurso de amparo en otras legislaciones) ha sido ampliamente utilizada por los colombianos. Se ha convertido en la más importante manifestación de justicia democrática en la historia judicial del país. Sin embargo, hoy las instancias competentes están desbordadas por la gran cantidad de tutelas que se presentan y no han podido satisfacer las expectativas ciudadanas.

Con la misma Constitución fue creada la Defensoría del Pueblo, dentro del Ministerio Público, cuya cabeza es el procurador general de la nación. El defensor debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Hasta ahora, la Defensoría ha mantenido un presupuesto muy limitado y, por momentos, ha estado sometida a presiones políticas ejercidas por los congresistas que eligen al Defensor, lo que ha debilitado su perfil.

## **LA NECESIDAD DE LAS REFORMAS Y LOS PROCESOS EN CURSO**

Tal como se ha señalado en distintos apartes del trabajo, los colombianos han adquirido conciencia sobre la necesidad de una profunda reforma política en Colombia, acompañada de cambios en el

diseño de ciertas instituciones que están bloqueando la consolidación de un Sistema Nacional de Integridad.

De hecho, en el Congreso de la República se tramitan más de 10 proyectos de reforma institucional que pueden tener relación directa con la lucha anticorrupción. Durante todo el período de investigación y elaboración del presente trabajo se ha mantenido una intensa actividad parlamentaria. En particular, merecen comentario un proyecto de reforma política que toca algunos aspectos del sistema electoral. La reforma es tímida e insuficiente y parece más un retoque cosmético que una reforma estructural. Su suerte es incierta.

Otra reforma constitucional se tramita para reducir el volumen de las transferencias a departamentos y municipios y buena parte de la discusión –como se señaló– ha girado alrededor de consideraciones sobre la corrupción. Su suerte también es incierta. Otro debate de impredecibles resultados es el que se adelanta para reformar la Fiscalía General de las Nación y para introducir cambios en la rama judicial.

Adicionalmente, se tramita un proyecto para reglamentar el lobby parlamentario que después de varios fracasos podría tener éxito en esta legislatura. Busca aportar transparencia al proceso de tramitación de iniciativas ante el Congreso y mejorar las herramientas frente a los conflictos de intereses. Otro proyecto que cuenta con buen ambiente es uno encaminado a volver obligatorio el uso de Internet en los procesos de compras oficiales y a obligar a las entidades públicas a mantener sus páginas web a disposición de los ciudadanos.<sup>4</sup>

También avanza la reglamentación de la acción de repetición, para cobrar a los funcionarios que por corrupción o negligencia han ocasionado condenas contra el Estado, los perjuicios que sufrió el patrimonio público por sus acciones u omisiones.

---

4. Ninguno de estos dos proyectos fue aprobado.

Finalmente, hace trámite también un proyecto encaminado a reducir de manera sustancial más de 200 trámites que hoy entraban la posibilidad de que los ciudadanos gestionen directamente ante el Estado los asuntos de su interés. Se ha entendido que no es sólo un problema de moral y de riesgos de corrupción, sino que la excesiva tramitomanía se ha convertido en una debilidad para la competitividad nacional.

Sin embargo, más allá de cambios y reformas en las normas, es importante señalar que se advierte una interesante ebullición en la sociedad colombiana que empieza a asumir conciencia sobre la necesidad de defender las fronteras de la ética, la honestidad y la eficiencia pública. Como ya se ha señalado, aunque los resultados aún no son palpables, la sociedad colombiana, acostumbrada a convivir con altos niveles de corrupción, ha comenzado a entender que es necesario construir una cultura sólida de lo público, que privilegie el bienestar colectivo frente al individual.

Ya se entiende, también, que las ofensas contra el patrimonio público afectan el desarrollo económico de la nación, profundizan la pobreza y se convierten en atentados contra el bolsillo y la calidad de vida de todos los ciudadanos. Dentro de ese marco hay una interesante discusión en camino, a propósito del tratamiento penal a los delincuentes de cuello blanco, es decir, a los funcionarios corruptos de alto nivel. Hasta la fecha, han disfrutado de tratamientos penales especiales y de favorecimiento en sus condiciones de reclusión cuando son condenados. No van a cárceles ordinarias y en ocasiones pueden disfrutar de sus propias residencias, que se les conceden por cárcel. Un fuerte movimiento pide que el tratamiento penal sea más severo, y que sus condiciones privilegiadas que antes obraban como factores atenuantes de la responsabilidad, se conviertan, más bien, en factores agravantes de la responsabilidad criminal.

Esfuerzos muy grandes de cultura ciudadana, educación pública e instrucción cívica deben adelantarse todavía en Colombia

La sociedad colombiana ha comenzado a entender que es necesario construir una cultura sólida de lo público, que privilegie el bienestar colectivo frente al individual.

para encontrar terreno abonado para la construcción de un Sistema Nacional de Integridad. Hay un enorme vacío pedagógico, educativo y cultural en la población colombiana. Es necesario masificar el conocimiento en materia de derechos y deberes ciudadanos, instrumentos de protección y, en particular, sobre el menú de acciones disponibles a la hora de enfrentarse con la corrupción.

Hay muchas instituciones, cuya actividad sería determinante para la construcción de un Sistema Nacional de Integridad que no están operando debidamente, que no tienen suficiente reconocimiento, que no tienen la fuerza debida y que, a pesar de que buenos funcionarios hayan pasado por ahí, no han cumplido a cabalidad con su cometido. Basten como ejemplos la Contaduría General de la Nación y la Auditoría General de la Nación. De otra parte, es necesario, ya se ha dicho, recuperar plenamente la independencia institucional de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República.

Las agencias internacionales también cumplen un papel importante frente al Sistema Nacional de Integridad. En el pasado han obrado influencias nefastas procedentes de multinacionales y de altos funcionarios internacionales, que han generado rutas de corrupción para la sociedad colombiana. Sólo hasta los últimos cinco años cuando empezaron a discutirse en la convención de la OCDE las nuevas normas de contratación del Banco Mundial y en la OEA, la Convención Contra la Corrupción, y cuando empezaron a operar en el sistema internacional las agendas priorizadas en materia de lucha contra el soborno transnacional, el tema se ha abordado de manera sistemática a partir del liderazgo de Transparencia Internacional. Existía conciencia sobre la existencia del Foreign Corrupt Practices Act de los Estados Unidos sólo entre los altos ejecutivos de las multinacionales norteamericanas. La gran corrupción de cuello blanco en Colombia no fue solamente un producto autóctono. Contó con la participación activa de corruptores internacionales. Hoy, por lo menos, hay conciencia sobre el tema y se han prendido las alarmas.

El rol de los organismos multilaterales tampoco ha contribuido, históricamente, con la consolidación del Sistema Nacional de Integridad. Por el contrario, en el imaginario colectivo existe la idea de que los grandes proyectos y megaproyectos financiados con recursos de la banca multilateral no han escapado de las rutas de la corrupción. Más grave aún, existen debates inconclusos sobre riesgos de corrupción en procesos que actualmente se tramitan con recursos del Banco Mundial y se han planteado debates sobre la integridad de procesos auspiciados por el PNUD.

Se ha recibido con entusiasmo, eso sí, el compromiso del Banco Mundial con la elaboración de un gran estudio nacional de gobernabilidad y corrupción que contará con más de ocho mil respondientes y que será fundamental para adoptar las decisiones en materia de formulación de políticas públicas necesarias para introducir correctivos institucionales para avanzar en el Sistema Nacional de Integridad.

Pocas semanas atrás, el Gobierno Nacional suscribió un convenio de cooperación con Naciones Unidas, con el propósito específico de avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Integridad. Acompañados del embajador de Colombia en Viena, estuvieron en Colombia funcionarios de Naciones Unidas adelantando una serie de entrevistas tendientes a establecer la situación nacional en esta materia, a evaluar el estado de los pilares de este sistema, a identificar interlocutores y aliados y a calibrar las condiciones de cooperación con el gobierno, la sociedad civil, las ONG, la dirigencia empresarial, las redes de veedores ciudadanos y otros sectores de la vida nacional.

La lucha contra la corrupción y la construcción de un Sistema Nacional de Integridad cuentan hoy con amplio respaldo ciudadano. El reto, entonces, es convertir la experiencia, los avances, los logros, los compromisos (y también los errores y las frustraciones del pasa-

do) en acción efectiva, en movilización amplia, en empeño colectivo, de manera que de la suma de los entusiasmos y de los apoyos, resulte un proceso plural y dinámico de transformaciones culturales, prácticas sociales y cambios institucionales efectivos.



A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the text. The eye is composed of several overlapping shapes: a large outer curve, a white inner curve, and a gray circular pupil on the right side.

**RESULTADOS DEL ESTUDIO  
RESPUESTAS AL CUESTIONARIO**

# PODER EJECUTIVO

## INDICADOR

¿Pueden los ciudadanos demandar al gobierno por infringir sus derechos civiles?

### Previsión formal

Sí pueden. Existen varios mecanismos, unos de orden constitucional y otros de orden legal. Veamos:

**ACCIÓN DE TUTELA.** Art. 86 de la Constitución Nacional –CN<sup>5</sup>– (Recurso de Amparo). Es preferente y se interpone cuando no existe otro medio establecido para la protección de derechos fundamentales o como mecanismo transitorio. Su fallo es de obligatorio cumplimiento. Está reglamentada por el decreto-ley 2591 de 1991, y ha sido desarrollada de manera generosa por la jurisprudencia nacional.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.** Art. 87 CN. Se interpone ante un juez administrativo para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Está reglamentada por la ley 393 de 1997 –Acciones populares, art. 88 CN (CN).

**DERECHO DE PETICIÓN.** Es la forma más expedita y eficaz de solicitar información a la administración pública, estando esta obligada a contestar al ciudadano en muy breve plazo de manera completa.

**ACCIONES POPULARES.** Protegen derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y demás derechos que tengan una naturaleza similar. También se utiliza cuando exista daño contingente en un número plural de personas, sin perjuicio de las acciones particulares que más adelante se explican. Están reglamentadas por la ley 472 de 1998.

---

5. En adelante se registrará Constitución Nacional por CN.

Además de las anteriores, el artículo 89 de la CN contiene una norma general que garantiza al ciudadano su posibilidad de acción frente al Estado. “Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

**ACCIÓN DE REVOCATORIA DEL MANDATO.** Es una acción popular para que los ciudadanos ejerzan frente de incumplimiento de los gobernantes de su programa de gobierno debidamente inscrito durante su campaña electoral.

**ACCIÓN DE NULIDAD.** Art. 84 del Código Contencioso Administrativo -CCA<sup>6</sup>. Esta acción la puede interponer cualquier persona por sí misma o por medio de representante para que se declare la nulidad de un acto administrativo. Se pide la nulidad porque con el acto administrativo se infringen las normas en que debió fundarse, cuando fue expedido por una autoridad diferente a quien era el competente, porque no respetó el derecho de defensa, porque existió falsa motivación en el acto o porque existió una desviación de las atribuciones del funcionario que profirió el acto.

**ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Art. 85 CCA. Se interpone cuando una persona cree ser lesionada en un derecho propio. Con esta acción pide que se declare la nulidad del acto y además que se restablezca el derecho; también puede pedir que se repare el daño causado.

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA O CONTENCIOSO DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.** Art. 86 CCA. Por medio de esta acción se demanda directamente la reparación directa de un daño causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

**ACCIÓN ELECTORAL (DE NULIDAD)** (artículos 223 a 251 del CCA), por medio de la cual se puede obtener la nulidad de la elección hecha en favor de un candidato, y la cancelación de su credencial, si el candidato no reúne las condiciones constitucionales o legales.

---

6. El Código Contencioso Administrativo en adelante se registrará como CCA.

Acción de inconstitucionalidad (CN arts. 4 y 5). Cualquier ciudadano puede demandar leyes y decretos con fuerza de ley por considerar que van en contra de la Constitución.



### **Lo que realmente sucede**

Tratándose de acciones sencillas que no requieren de un abogado (tutela y derecho de petición), su uso ha sido amplio y cada vez más frecuente por parte de la ciudadanía. Entre 1992 y 1996 la Corte Constitucional recibió 121.814 tutelas para revisión<sup>7</sup>. Los resultados son bastante positivos, sobre todo en lo que respecta a la protección del derecho de petición por vía de tutela, derecho sobre el que la jurisprudencia ha sido generosa y se ha logrado un conjunto de adelantos importantes para la protección de los derechos fundamentales.

En cuanto a la acción de cumplimiento, aunque todavía no es de amplio uso y no se tiene conocimiento de sus resultados, existen sí algunos antecedentes significativos sobre su uso exitoso.

La revocatoria del mandato, pese a que ha sido promovida en distintos municipios, no ha procedido porque su reglamentación en la práctica la hace inaplicable. Entre los años 1999 y 2000 se promovieron seis revocatorias de mandato<sup>8</sup>.

Respecto a las acciones ordinarias ante la justicia administrativa, su uso es amplio, existiendo una restricción práctica por los costos que implica un abogado.

La acción de inconstitucionalidad es de muy frecuente uso.

- 
7. La Corte en Números: Un balance estadístico, La Corte Constitucional. El año de la consolidación - Balance jurisprudencial de 1996, Observatorio de Justicia Constitucional. Universidad de los Andes - Siglo del Hombre Editores; Bogotá, 1998.
  8. Dato suministrado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Defensoría Delegada para la Participación Ciudadana, enero de 2001.

## INDICADOR

¿Existen procedimientos y normas para dar a conocer el patrimonio, activos e ingresos del presidente, los ministros u otros funcionarios de alto nivel?

### Previsión formal

El artículo 122 de la CN establece para todos los SERVIDORES PÚBLICOS<sup>9</sup> y los particulares que por excepción ejerzan funciones públicas, que "antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas". Esta disposición está regulada por la ley 190 de 1995.

### Lo que realmente sucede

Aunque formalmente se entregue la copia de la última declaración de renta, los instrumentos existentes no son los idóneos para la divulgación y el monitoreo del patrimonio, activos, e ingresos de funcionarios de alto nivel. Distintos factores dificultan la efectividad de dichos instrumentos: (a) La reserva que ampara las hojas de vida de los funcionarios (protección constitucional del Hábeas Data), sumada a la situación de orden público del país (secuestro con fines extorsivos), hacen difícil llegar a la verdad sobre el patrimonio de un funcionario e impiden hacer un monitoreo sobre él. (b) Las normas de regulación sobre un período fiscal muy corto, que impiden monitorear el verdadero incremento del patrimonio del funcionario, el cual se esconde a través de prácticas como el testaferrato, el lavado de activos, cuentas en el exterior, etc., haciendo que el control sobre el estado financiero de los funcionarios públicos de alto nivel resulte ingenuo y dejando la sensación de que "aunque se busca hacer algo, al final no se termina

<sup>9</sup> El concepto de servidores públicos comprende los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Hay pronunciamientos jurisprudenciales que cobijan dentro del concepto de servidores públicos no sólo a las ramas ejecutiva y legislativa sino a los de la judicial y organismos de control, lo que hace mucho más amplia la protección).

Entre 1992 y 1996 la Corte Constitucional recibió 121.814 tutelas para revisión. Los resultados son bastante positivos, sobre todo en lo que respecta a la protección del derecho de petición por vía de la tutela.

haciendo nada". (c) La creación amañada de personas jurídicas bajo las cuales el funcionario esconda su verdadero patrimonio, puede hacer inocuo el control. (d) No existe un instrumento que permita conocer con cuánto dinero entra a ocupar su cargo un funcionario público y con cuánto dinero se retira de él. (e) Inexistencia de un verdadero sistema de información que permita superar los problemas existentes en materia de confiabilidad y sistematización de la misma.

Pese a las debilidades para su aplicación, la figura de dar a conocer el patrimonio ha ayudado a facilitar la aplicación de tipos penales como el enriquecimiento ilícito, u otros asociados con el abuso sobre los bienes públicos.

## INDICADOR

¿Existen reglas sobre el conflicto de intereses?



### Previsión formal

Desde la Constitución Nacional encontramos normas referentes al conflicto de intereses, no sólo para los miembros de la rama ejecutiva, sino para todos los servidores públicos en general, y en distintas disposiciones legales se señalan, a veces de manera muy detallada, circunstancias de inhabilidad o incompatibilidad para desempeñar cargos públicos, trátase de empleos de libre nombramiento y remoción, o de elección, o de designación por período fijo<sup>10</sup>.

Normas constitucionales:

PROHIBICIÓN DEL NEPOTISMO. Art. 126 CN. Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con

---

10. Una publicación del Departamento Administrativo de la Función Pública en febrero de 1996 da cuenta de más de 100 artículos constitucionales, referencias relativas a siete códigos y 59 leyes y decretos. Citado en "La Lucha contra la Corrupción en Colombia" y Recomendaciones para diseñar una nueva estrategia - Informe final presentado por Fernando Cepeda Ulloa. Bogotá, febrero de 1999.

quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación” ( se exceptúan los nombramientos que se hagan por normas de ingreso o ascenso por méritos de las personas que pertenecen a régimen de carrera). Esta norma no es una expresa situación de conflicto de intereses sino de posible abuso de la función pública para beneficio particular, pero protege el mismo bien jurídico.

ART. 127 CN. INDEBIDA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS: Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. Esta es la norma marco del conflicto de intereses establecida de manera general a través de la contratación.

También se establece una particular con el fin de evitar la participación en política y, por ende, el abuso de la función en provecho de un grupo partidista: “... A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio...”. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”.

PROHIBICIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE DOS CARGOS SIMULTÁNEOS. Art. 128 CN. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados en la ley. Esta prohibición se desarrolla en la ley 200 de 1995, art. 41-num. 17.

No existe un instrumento que permita conocer con cuánto dinero entra a ocupar su cargo un funcionario público y con cuánto dinero se retira de él.



### Lo que realmente sucede

Si bien la normativa preventiva y represiva es amplia, ésta se ve rebasada por la realidad. En las normas están consagradas las grandes situaciones de

riesgo, reconociendo la existencia de ciertas circunstancias, sin embargo, el problema de conflicto de interés se da, en la práctica, por fuera de la norma. El conflicto de intereses está íntimamente relacionado con el sistema político clientelista que funciona en el país, con la dinámica política regional y con la discrecionalidad de quien evalúa los procesos.

El problema del conflicto de interés no se puede disociar del tema de la información privilegiada, cuyo mal manejo atenta contra el ejercicio de la libre competencia. En ese sentido se consagran inhabilidades e incompatibilidades que evitan situaciones de riesgo, que a su vez degeneran en situaciones de corrupción.

### INDICADOR

¿Existen reglas y registros concernientes a regalos e invitaciones para los miembros de la rama ejecutiva?

#### Previsión formal

Hay reglas constitucionales y legales (CN, art. 129 y ley 200/95, art. 41) que prohíben a los servidores públicos en general aceptar recompensas o dádivas, de entidades internacionales, de los usuarios del servicio, de empleados de la misma dependencia y/o de cualquier persona con interés en la gestión. Lo que no existe es una reglamentación sobre el registro de aceptación de regalos e invitaciones.

#### Lo que realmente sucede

En la práctica es frecuente que los servidores públicos reciban regalos, dádivas, recompensas, en dinero o en especie.

### INDICADOR

¿Existe la facultad o poder para investigar a los miembros del ejecutivo?



## Previsión formal

Los miembros del ejecutivo, al ser servidores públicos, pueden ser investigados disciplinariamente por la propia entidad de la que hacen parte (Oficina de Control Interno Disciplinario); por la Procuraduría General, Departamental, Provincial o las personerías<sup>11</sup> (dependiendo del nivel territorial del funcionario), o por una institución especial de vigilancia (superintendencias). Cuando se trata del Presidente de la República, la investigación y acusación la hace directamente el Procurador General de la Nación o la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes y el poder sancionador lo tiene el Senado de la República.

La Defensoría del Pueblo tiene la facultad de investigar hechos de vulneración y amenaza de los derechos humanos.

También pueden ser investigados penalmente, ámbito en que se debe tener en cuenta si se trata de funcionarios con fuero o no para efectos de determinar la autoridad competente al interior de la Fiscalía General de la Nación. Para efectos de recolectar pruebas, tienen funciones de policía judicial el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Policía Nacional. La Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de juzgar al Presidente o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios por cualquier hecho punible que se les impute. De igual manera, investiga y juzga, entre otros, a los ministros del despacho, a los directores de los departamentos administrativos, a los embajadores y jefes de misión, a los gobernadores y a los generales y almirantes de la fuerza pública.

Fiscalmente pueden ser investigados por la Contraloría General de la República y la Dirección de Impuestos Nacionales.

Existe un régimen especial para quienes ejercen función de policía y para los militares.

---

11. En Colombia existe una figura estatal de control denominada Ministerio Público, integrada por tres entidades: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías. La Procuraduría, encargada de la protección del interés público y la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas; el Defensor del Pueblo, cuya función es velar por la promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos; y las personerías, que asumen las funciones de los dos anteriores en el nivel municipal.

Quando se trata del Presidente de la República, la investigación y acusación la hace directamente el Procurador General de la Nación o la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes y el poder sancionador lo tiene el Senado de la República.

## **Lo que realmente sucede**

Particularmente, cuando se trata de investigaciones contra el presidente de la república, éstas están muy sometidas o influenciadas por los juegos y compromisos que se derivan del funcionamiento del sistema político.

### INDICADOR

¿Qué poderes de sanción existen en contra de los miembros del ejecutivo?

## **Previsión formal**

La ley 200 de 1995 en su artículo 28 y siguientes, trae un listado de sanciones disciplinarias. Principales: amonestación escrita, multa hasta con noventa días del salario devengado en el momento de la falta, suspensión sin remuneración hasta por noventa días, destitución, suspensión del contrato hasta por noventa días, terminación del contrato, remoción del cargo, desvinculación del cargo, con audiencia previa y mediante decisión motivada, pérdida de la investidura (solamente para congresistas). Accesorias: Inhabilidad para ejercer para ejercer funciones públicas, devolución, restitución y/o reparación, según el caso del bien afectado con la conducta, exclusión de la carrera administrativa.

Otra sanción, de tipo político, es la revocatoria del mandato, que está prevista en la norma particular sobre mecanismos de participación ciudadana.

Las sanciones penales se aplican cuando se configura un delito, que puede ser como sujeto activo calificado (servidor público) o como un ciudadano particular, así ejerza funciones públicas, en cuyo caso también debe ser desvinculado del cargo por expresa orden legal. Estas pueden ser: Principales –prisión, arresto y multa y accesorias– restricción domiciliaria, pérdida del empleo público, interdicción de derechos y funciones públicas, prohibición del ejercicio de la profesión.

Acción de repetición, prevista en la CN, art. 90, (recientemente, el 3 de agosto de 2001 se expidió una nueva ley de acción de repetición - ley 78/2001.

El Estado debe repetir contra el agente suyo que por su conducta dudosa o gravemente culposa haya sido condenado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que le haya sido imputado.

### INDICADOR

¿Alguna vez se han invocado estos poderes?

#### Previsión formal

Es cada vez más creciente. Desafortunadamente las estadísticas sobre el particular no son completas y suficientes.

Ya se ha aplicado y hecho uso de todas las sanciones previstas por la ley e, incluso, cada vez se está utilizando más la figura de la acción de repetición. (Según datos entregados por el Ministro de Justicia, a octubre de 2001, durante este año se han dictado 17 acciones de repetición por cuantía de \$ 475.342.351).

Contra el nivel central del ejecutivo, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva (de la Contraloría General de la República) ha proferido fallos en el período comprendido entre enero de 1999 y diciembre de 2000 por \$70.452'414.165,99<sup>12</sup>.

La Procuraduría General de la Nación ha recibido entre 1998 y 2000 un total de 418 quejas contra ministros por distinto tipo de conductas. Fueron sancionados en primera instancia entre 1998 y 1999, tres ministros y dos viceministros; de los cuales uno fue destituido, tres multados y uno suspendido. Adicionalmente, entre 1998 y 2000 fueron sancionados cuatro directores de departamentos administrativos.

### INDICADOR

¿Están los miembros del ejecutivo obligados legalmente a explicar las razones de sus decisiones?

---

12. Tomado de cuadro resumen de fallos proferidos desde enero de 1999 hasta diciembre de 2000, enviado a Transparencia por Colombia por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. Bogotá, 20 de febrero de 2001.

### **Previsión formal**

El CCA (arts. 35 y 36) establece que toda decisión debe ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares; cuando es discrecional, de carácter general o particular, debe ser adecuada a los fines de la norma que autoriza la decisión y proporcional a los hechos que la provocaron. La responsabilidad de los servidores públicos es consecuencia de las normas constitucionales y legales vigentes, que la diferencia de manera clara de la que incumbe a los particulares, y ella comprende sus actos, sus omisiones y extralimitaciones (art. 6 CN). Es un principio general para todo lo que afecte a los particulares. La discrecionalidad debe ser excepcional, y como tal, restrictiva y expresa. Pero en todo caso, para aquellos que no lo son, los hace ajustarse al principio de legalidad.

### **Lo que realmente sucede**

Aunque hay excepciones, en general la mayoría de las decisiones son motivadas.

## INDICADOR

¿Los ministros u otros funcionarios del mismo nivel tienen en el ejercicio de sus funciones la facultad de decidir la adjudicación de un contrato y conceder las licencias? ¿Este poder está limitado a ciertos casos o circunstancias?

### **Previsión formal**

Dos principios guían este tema: los funcionarios de máximo nivel son los responsables, en cada entidad, de la contratación y la obligación de hacerlo por licitación pública. Específicamente, el artículo 11 de la ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación Pública, establece la competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger al contratista, al jefe o representante de la entidad. Esta ley también señala unas excepciones para no efectuar licitación o concurso y en consecuencia el jefe de la entidad pueda adjudicar directamente un

contrato (artículo 25 de la ley 80 de 1993); pero esto no quiere decir que escoge a dedo al contratista, pues la norma exige SIEMPRE que debe cumplir con unos principios de transparencia, selección objetiva y publicidad.

### Lo que realmente sucede

Con frecuencia la función de adjudicar se delega por distintas razones, entra las cuales se pueden mencionar la de evadir responsabilidades, falta de tiempo por múltiples compromisos y proliferación de pequeños contratos. Para mayor información sobre los manejos de la contratación véase capítulo de Contratación.

## INDICADOR

¿Existen controles administrativos sobre las decisiones de los miembros del ejecutivo?

### Previsión formal

Sí existen y son los recursos. Cuando se trata de actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, no existe recurso, a menos que la norma lo disponga expresamente, como es el caso de afección a los derechos de un particular. Contra los demás actos existen los recursos previstos en la vía gubernativa (reposición, apelación y queja). Agotada esta vía y si el particular insiste, cuenta con la jurisdicción contencioso administrativa. En el plano fiscal, la Contraloría General de la República ejerce el control.

### Lo que realmente sucede

En la práctica estos controles los usan los interesados y cada vez es más frecuente su utilización.

La función de adjudicar se delega por distintas razones, entra las cuales se pueden mencionar la de evadir responsabilidades, falta de tiempo por múltiples compromisos y proliferación de pequeños contratos.

## PODER LEGISLATIVO

### INDICADOR

¿Debe el Congreso de la República aprobar el presupuesto?

#### Previsión formal

Sí. Es necesario que el Congreso de la República apruebe el presupuesto, mediante una ley. Como marco normativo cuenta con la Ley Orgánica del Presupuesto que señala las reglas generales sobre su preparación, aprobación y ejecución. (Art. 51 CN).

#### Lo que realmente sucede

El Congreso de la República aprueba anualmente el presupuesto de la nación.

### INDICADOR

¿Existen categorías de gastos públicos que no requieran la aprobación del Congreso?

#### Previsión formal

No.

#### Lo que realmente sucede

En la práctica, los problemas de destinación amañada de recursos se presentan por el manejo que se les puede dar a ciertos presupuestos aprobados bajo categorías globales, como por ejemplo la del “Fondo Interministerial” o los de cooperación internacional.

## INDICADOR

¿Existen reglas sobre conflicto de intereses para los parlamentarios?

### Previsión formal

Los congresistas están dentro del régimen de los servidores públicos, por lo cual se les aplica las normas vistas anteriormente para el ejecutivo. Adicionalmente, existen unas normas particulares para la rama legislativa: Art. 179 CN: “No podrán ser Congresistas: ...2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección...” “...3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección...” “...5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política”. “...6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha”. “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.” (...) Art. 80 CN: “Los congresistas no podrán: 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado. 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. 3. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. 4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones”. Art.182 CN:

Los problemas de destinación amañada de recursos se presentan por el manejo que se les puede dar a ciertos presupuestos aprobados bajo categorías globales.

“Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y recusaciones”.

### Lo que realmente sucede

En la práctica la efectividad de las normas es bastante precaria. Se disfraza su violación frecuentemente mediante la figura del testaferrato.

Véanse también las mismas observaciones expresadas en este punto para el ejecutivo.

#### INDICADOR

¿Existen reglas concernientes a regalos e invitaciones para los miembros de la rama legislativa?

### Previsión formal

Sí existen reglas constitucionales y legales (CN, arts. 129 y ley 200 de 1995, art. 41) que prohíben a los servidores públicos en general aceptar recompensas o dádivas de entidades internacionales, de los usuarios del servicio, de empleados de la misma dependencia y/o de cualquier persona con interés en la gestión. Lo que no existe es una reglamentación sobre el registro de aceptación de regalos e invitaciones específicamente.

### Lo que realmente sucede

En la práctica es frecuente que los servidores públicos reciban regalos, dádivas, recompensas, en dinero o en especie.

#### INDICADOR

¿Existe la facultad o poder para investigar a los miembros del legislativo?



## Previsión formal

Sí. Penalmente está en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. Disciplinariamente la facultad de investigar la tiene la Procuraduría y la de sanción el Consejo de Estado, cuando se trata de hechos que derivan en la sanción de “Pérdida de Investidura” (violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, inasistencia a las sesiones, indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias).

Fiscalmente la tiene la Contraloría General de la República.

### INDICADOR

¿Alguna vez se han invocado estos poderes?

## Lo que realmente sucede

De 1991 a 2000 se presentaron ante el Consejo de Estado 264 denuncias de ciudadanos contra congresistas y se fallaron 26 con pérdida de investidura<sup>13</sup>.

La Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas –Red Ver– denunció en febrero de 1999, ante la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia, a 89 congresistas por hechos relacionados con la designación de 416 defensores públicos, nombrados por recomendación de aquellos<sup>14</sup>.

La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, en el período enero de 1999 - Diciembre de 2000, ha proferido fallos de juicio fiscal a miembros de la Cámara de Representantes por un valor de \$15.913'010.987,79<sup>15</sup>. Actualmente esta entidad adelanta alrededor de 25 procesos de responsabilidad fiscal contra miembros del Congreso de la República.

13. Consejo de Estado, Oficina de Relatoría, Registro Pérdida de Investidura, Consultado en febrero de 2001.

14. Informe de la Procuraduría General de la Nación, de febrero 15 de 1999, página web.

15. *Op. Cit.* Cuadro Resumen Contraloría.

De 1991 a 2000 se presentaron ante el Consejo de Estado 264 denuncias de ciudadanos contra congresistas y se fallaron 26 con pérdida de investidura.

En el ámbito penal, en los últimos años se han adelantado importantes procesos en contra de congresistas, con las consiguientes privaciones de libertad tanto preventivas como sancionatorias, surgidos con ocasión de grandes escándalos por corrupción.

## INDICADOR

¿Existe alguna Comisión Electoral independiente?



### Previsión formal

La Constitución Nacional define a la organización Electoral –Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil– como un organismo autónomo e independiente, ya que su función principal, la “función electoral”, es incompatible con las demás ramas del poder público, pues requiere autonomía e independencia para garantizar la transparencia y la imparcialidad de los procesos democráticos.



### Lo que realmente sucede

El Consejo Nacional Electoral es cuestionado en tanto no tiene representación de sectores políticos independientes y sólo están representados los partidos políticos tradicionales, el liberal y el conservador.

# FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

## INDICADOR

¿Existen reglas sobre financiación de los partidos políticos?

### Previsión formal

Sí. Se encuentran en la Constitución Nacional (arts. 109 y 110) y en la ley 30/94, que regula el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, sobre su financiación y la de las campañas electorales. Está establecida la financiación estatal y privada. El Estado contribuye a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los que no la tienen se hacen acreedores al beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley. Se debe rendir cuentas públicamente sobre el volumen, origen y destino de los ingresos. Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos. Está prohibido que los servidores públicos hagan contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos o que induzcan a que otros lo hagan.

Se han visto sistemáticamente frustrados en el Congreso los intentos de reformar la normativa sobre el funcionamiento y financiación de los partidos, movimientos y candidaturas.

### Lo que realmente sucede

Este es uno de los temas más críticos en materia de corrupción y democracia. El marco legal es insuficiente. Los controles previstos y el cumplimiento de las normas son precarios. En los últimos años se han visto sistemáticamente frustrados en el Congreso los intentos de reformar la normativa sobre el funcionamiento y financiación de los partidos, movimientos y candidaturas.

La Constitución de 1991 creó transitoriamente (por un período de tres años) una figura a la que se le denominó Veedor del Tesoro, el que tenía como función “impedir de oficio, o a petición de parte, el uso de recursos originalmente provenientes del tesoro público, o del exterior, en las campañas electorales que se efectúen en el

término indicado, exceptuando la financiación de las campañas electorales conforme a la Constitución o la ley”. Vencido el plazo previsto para su funcionamiento, se ha intentado en varias oportunidades revivir la figura por medio de ley, lo que ha resultado fallido por oposición sistemática de la mayoría del Congreso.

## INDICADOR

¿Existen donaciones cuantiosas y se hace pública su procedencia?

### Previsión formal

La legislación colombiana permite los aportes de particulares, personas naturales o jurídicas. No hay distinción o condición alguna para fijar el monto de cada donación. Mientras no se sobrepase el límite fijado por el Consejo Nacional Electoral para gastos en cada campaña electoral, las donaciones pueden ser de cualquier monto. Se permiten las donaciones en dinero y en especie. Las donaciones de personas jurídicas a favor de una campaña electoral deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios.

### Lo que realmente sucede

Sí existen donaciones cuantiosas y en muchas ocasiones no se hace pública su procedencia. Algunas de esas donaciones han sido irregulares y procedentes del narcotráfico. Investigaciones han dado como resultado que un gran número de congresistas hayan sido condenados penalmente.

## INDICADOR

¿Hay reglas sobre los gastos de los partidos?

### Previsión formal

Constitucionalmente está previsto (art. 109 CN) que la ley puede limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos y candidatos puedan realizar

en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. La ley 1307/94 establece que el Consejo Nacional Electoral fijará, seis meses antes de la elección, un límite de inversión que no podrá ser sobrepasado por ningún candidato. El límite será fijado teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante las campañas. La ley establece también los gastos sobre los cuales se debe hacer rendición de cuentas: gastos de administración; de oficina y adquisiciones; inversiones en materiales para el trabajo público, incluyendo publicaciones; actos públicos; servicio de transporte; gastos de capacitación e investigación política; gastos judiciales y de rendición de cuentas; gastos de propaganda política; cancelación de créditos; y aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

### Lo que realmente sucede

El control sobre gastos de los partidos todavía es muy precario. Uno de los problemas está relacionado con que el control no es permanente, lo que permite que, por ejemplo, los gastos previos a la apertura formal de las campañas, es decir, la campaña de los precandidatos, no sea revisados y menos aún hechos públicos.

### INDICADOR

¿Hay publicación de las cuentas de la financiación de las campañas políticas?

### Previsión formal

Constitucionalmente está prevista la rendición pública de cuentas de los candidatos sobre el volumen, origen y destino de los ingresos. El artículo 18 de la ley 130/94 prevé que los partidos, movimientos y personas jurídicas que los apoyen deberán presentar informes públicos ante el Consejo Nacional Electoral, sobre ingresos y egresos anuales, la destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados, y los ingresos obtenidos y los gastos realiza-

Si existen donaciones cuantiosas a las campañas y en muchas ocasiones no se hace pública su procedencia. Algunas de estas donaciones han sido irregulares y procedentes del narcotráfico.

dos durante las campañas. Deben ser publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral. En la rendición de cuentas se deben consignar por lo menos las siguientes categorías de ingresos: contribución de miembros; donaciones; rendimientos de las inversiones; rendimientos netos de actos públicos u otra actividad lucrativa del partido o movimiento; créditos, ayudas en especie valoradas a su precio comercial; y dineros públicos.

### **Lo que realmente sucede**

En la opinión pública existe la sensación de que los informes no reflejan la realidad de los aportes, que éstos son mayores a lo declarado, y que los gastos no se declaran con los valores del mercado.

## INDICADOR

¿Las cuentas son revisadas por una institución independiente?

### **Previsión formal**

La ley 130/94 establece que el Consejo Nacional Electoral, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, contratará un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales.

### **Lo que realmente sucede**

En enero de 1999 fue publicado un informe de auditoría externa que detectó inconsistencias contables en 262 campañas políticas<sup>16</sup>. El Consejo Nacional Electoral, en el año 2000, expidió un total de 64 resoluciones sancionatorias mediante

---

16. Dato tomado de la relación de actividades de gestión de la Procuraduría General de la Nación, publicado en la página web de la misma.

las cuales se impuso multa a igual número de candidatos de elección popular por la presentación extemporánea y la no presentación de cuentas<sup>17</sup>.

## INDICADOR

¿Puede esta institución comenzar investigaciones de oficio?

### Previsión formal

Sí. La citada ley 130/94, art. 39, le da facultades de vigilancia y control al Consejo Nacional Electoral; entre ellas está la de adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas y sancionar a los partidos, movimientos o candidatos con multas que varían según la gravedad de la falta cometida.

### Lo que realmente sucede

La experiencia de la campaña electoral de 1994 dio pie para que la oportunidad y efectividad del control electoral hubiesen sido puestas en entredicho.

En enero de 1999 fue publicado un informe de auditoría externa que detectó inconsistencias contables en 262 campañas políticas

17. Consejo Nacional Electoral, dato tomado de su página web, boletín No. 1, Resolución 0010, Investigaciones Administrativas. Presentación de Cuentas.

# CONTRALORÍA

## INDICADOR

¿Es el Contralor General de la República independiente?

### Previsión formal

Sí. Formalmente la Contraloría es un organismo de control independiente. El contralor es elegido por el Congreso de la República en pleno, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

### Lo que realmente sucede

Desde el punto de vista formal, las normas constitucionales y legales buscan garantizar la independencia y la imparcialidad de los órganos. Sin embargo, en la práctica se presentan los siguientes problemas:

- a) Sistema de elección. Tal como está concebido este proceso (postulación por terna y elección por parte de la rama legislativa) se establecen fuertes vínculos entre los funcionarios de alto nivel y los sectores políticos tradicionales. Se adquieren compromisos políticos que limitan su independencia, lo que hace que el funcionario se vea en la necesidad de generar respaldos y favores parlamentarios para llegar al cargo.
- b) Repartos burocráticos. Debido a lo anterior, existe todo un engranaje que reproduce las mayorías parlamentarias que eligieron al Contralor General en niveles directivos de la entidad.

Se adquieren compromisos políticos que limitan su independencia, lo que hace que el funcionario se vea en la necesidad de generar respaldos y favores parlamentarios para llegar al cargo.



- c) Interferencia del ejecutivo. Debido a que la iniciativa presupuestal frente a los órganos de control es del ejecutivo, ello se presta para condicionar nombramientos y decisiones.

### INDICADOR

¿Se basa su designación en criterios profesionales o de mérito?

#### Previsión formal

Los requisitos para ser contralor son: ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 35 años de edad, tener título universitario, o haber sido profesor universitario durante no menos de cinco años y acreditar las calidades adicionales de ley.

#### Lo que realmente sucede

Se requieren ciertos requisitos por el nivel del cargo, pero por lo dicho anteriormente es una elección de carácter político.

### INDICADOR

¿Puede ser removido sin causales de justificación?

#### Previsión formal

No puede ser removido, salvo que sea sancionado por incurrir en alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad con su cargo, o por violación de norma que le rige el desempeño de su función.

### INDICADOR

¿Está todo el gasto público auditado anualmente?

Las normas constitucionales y legales buscan garantizar la independencia e imparcialidad de los órganos de control. Sin embargo, en la práctica se presentan problemas

## Previsión formal

Como regla general de tipo constitucional, a la Contraloría General de la República le corresponde el control fiscal posterior y selectivo de todo el gasto público. Todas las entidades del nivel nacional y territorial deben rendir cuentas anualmente a la Contraloría respectiva. La no presentación de cuentas o su presentación incompleta es causal de rechazo y puede generar sanción.

De manera selectiva, la Contraloría revisa detalladamente la ejecución fiscal de algunas entidades, mediante la aplicación de una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, examen en el que se cruza la cuenta con la gestión y los resultados.

A la Contaduría General de la Nación todas las entidades del Estado le deben presentar anualmente los estados contables y los informes financieros.

## Lo que realmente sucede

Visto desde un sentido de “información”, todo el gasto se encuentra auditado. Todos los años, el 15 de febrero, 99% de las entidades del orden nacional (366), departamental y municipal (2.634) rinden cuentas a la Contraloría respectiva.

El ejercicio del control *in situ* está condicionado por el tiempo, los recursos y la capacidad real, a entidades clasificadas como de alto riesgo. También está condicionado, sobre todo en las entidades territoriales, por lo que políticamente se quiere abarcar.

A la Contaduría General de la Nación, antes del 15 de febrero de cada año, todas las entidades, 99% de las del nivel nacional y 93% del nivel territorial, le presentan los estados contables y los informes financieros, que contienen: balance general, estado de actividad financiera, económica/social, estado de cambios en el patrimonio, estado de flujo de efectivo, y el informe de evaluación del control interno contable.

### INDICADOR

¿Los reportes están al día?

### Lo que realmente sucede

Si se trata de los reportes que presentan las entidades públicas a la Contraloría y a la Contaduría, la respuesta es sí, en tanto son posteriores a su gestión. Se presentan el 15 de febrero de cada año. Trimestralmente la mayoría de las entidades también presentan a la Contaduría un informe de movimiento financiero.

Si se trata del informe de la Contraloría y el de la Contaduría al Congreso de República, también, dado que su presentación es anual.

### INDICADOR

¿Los reportes son remitidos a un comité público de cuentas y/o debatidos en el Congreso de la República?

### Previsión formal

Constitucionalmente está previsto que el Contralor General presenta a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y que el Contador General debe presentar al Congreso el Balance General consolidado del sector público. En este último caso, una vez está el Balance General consolidado por el Contador General, lo remite para examen al Contralor General, éste se lo devuelve y el Contador lo presenta al Congreso de la República para efectos de que la Comisión Legal de Cuentas lo estudie y presente observaciones.

### Lo que realmente sucede

La Comisión Legal de Cuentas, en ejercicio del control político, ha citado en los últimos tres años a los representantes de algunas de las entidad (Seguro Social, Caprecom, Fogafín, Fosiga, Telecom, Ecopetrol, entre otras) y les ha formulado un cuestionario relacionado con las deficiencias que vienen afectando el Balance Consolidado.

**INDICADOR**

¿Están todos los gastos y desembolsos públicos incluidos en el presupuesto oficial?

 **Previsión formal**

Sí, no se puede hacer ningún gasto que no esté contemplado en el presupuesto. El delito de peculado pretende precisamente evitar o castigar este tipo de actuaciones.

# PODER JUDICIAL

## INDICADOR

¿Tienen las Cortes la facultad de revisar las actuaciones del ejecutivo?

### Previsión formal

Sí. El Consejo de Estado (o el Tribunal Administrativo en cada departamento) conoce cuando se trate de actuaciones que tengan carácter administrativo, una vez agotada la vía gubernativa. También conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuando no sea competencia de la Corte Constitucional. Podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. (Art. 237 CN).

La Corte Constitucional conoce de las demandas de inconstitucionalidad contra los decretos con fuerza de ley y decretos legislativos dictados por el gobierno (art. 241 CN). Esta corte también define la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte en Gobierno en los estados de excepción, de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno, y de los tratados internacionales.

### Lo que realmente sucede

En la práctica esta facultad es bastante utilizada, de oficio y por demandas presentadas por la ciudadanía.

## INDICADOR

¿Los jueces y fiscales son independientes?

### **Previsión formal**

Normativamente está previsto que son independientes de las demás ramas del poder público. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial (art. 228 CN). La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial.

A los magistrados de la Corte Constitucional los elige el Senado de la República de ternas enviadas por el presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. A los consejeros de Estado y a los magistrados de la Corte Suprema los elige la propia Corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura son elegidos así: los seis de la sala administrativa, dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. Los siete magistrados de la sala disciplinaria, son nombrados por el Congreso de la República de ternas enviadas por el presidente de la república. Al fiscal lo elige la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por el presidente de la república.

### **Lo que realmente sucede**

En la práctica el origen político de la elección de los funcionarios de máximo nivel hace que el aparato judicial esté muy influenciado por los políticos. Para muchos de los sectores consultados, la Constitución de 1991 impuso, en el sistema de elección, cruces de poder que tienden a pervertirlo en su operación.

## INDICADOR

¿Su designación se hace con base en consideraciones de mérito?

### **Previsión formal**

En este punto debemos diferenciar si se trata de funcionarios de carrera o de los que no lo son.

Para los que no son de carrera, como son los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General, se requieren calidades especiales: ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, ser abogado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, haber desempeñado durante diez años cargos en la administración judicial o en el ministerio público, o haber ejercido por el mismo tiempo la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas.

Cuando se trata de funcionarios de carrera, magistrados de tribunales seccionales (administrativos y superiores - penales, civiles, laborales, de familia, agrarios), jueces de primer nivel y empleados, la designación se hace con base en consideraciones de mérito. Ley 270/96: Dentro de la organización de cada jurisdicción, corresponde a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado proveer las vacantes de cada corporación con listas que envía la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

### Lo que realmente sucede

Salvo para los de carrera, para los que pueden o no intervenir las recomendaciones políticas o personales, en todos los que no pertenecen a carrera está presente la recomendación.

#### INDICADOR

¿Están los jueces protegidos de ser removidos de su cargo sin justa causa?

### Previsión formal

Los magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado son elegidos para períodos de ocho años y permanecerán en ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

El origen político de la elección de los funcionarios de máximo nivel hace que el aparato judicial esté muy influenciado por los políticos.

Los magistrados de tribunales y los jueces están protegidos de ser removidos sin una justa causa por su pertenencia al régimen de carrera. El retiro debe ser motivado y es susceptible de recursos en la vía gubernativa. (Art. 173, ley 270 de 1996).

### **Lo que realmente sucede**

En la práctica, más allá de la remoción laboral, el problema mayor del país es el de las amenazas de muerte contra jueces y magistrados. Son muchos los casos, durante los últimos 20 años, de jueces y magistrados muertos a manos del narcotráfico y de la corrupción.

#### INDICADOR

¿Están la designación y los ascensos en la carrera judicial basados en el mérito?

### **Previsión formal**

Sí.

### **Lo que realmente sucede**

Como ya se dijo, los movimientos al interior de la carrera no escapan, en algunas oportunidades, a la recomendación política o personal. Existe en el país un debate sobre la efectividad del Consejo Superior de la Judicatura como administrador de la carrera judicial.

#### INDICADOR

¿En los últimos tres años han existido investigaciones exitosas en contra de magistrados o jueces corruptos?

### **Previsión formal**

Existe la sensación de que hay corrupción e intimidación en tramos importantes de la rama judicial que no se han podido combatir. El Consejo Superior de la



Judicatura, Sala Disciplinaria, ha proferido dos fallos sancionatorios por hechos catalogados de manera genérica como corruptos: Uno, en marzo de 1998 contra un magistrado del tribunal nacional<sup>18</sup> y el otro en julio de 2000 contra un juez promiscuo de familia en Ipiales<sup>19</sup>.

Penalmente existen numerosas investigaciones en contra de jueces por hechos de corrupción. En muchas de ellas estuvo involucrado el narcotráfico.

## INDICADOR

¿Pone el sistema nacional de educación énfasis en los temas de integridad y lucha contra la corrupción como el cohecho/soborno?

### Previsión formal

Legalmente tiene la obligación de hacerlo y de promover campañas conjuntamente con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación (Estatuto Anticorrupción).

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en su primera línea de acción, “Prevención a la Corrupción”, comprende un plan de formación y capacitación del servidor público, en el que se establece que “todas las entidades deben incorporar a los procesos de inducción y reinducción, así como a la capacitación de conocimientos para el desempeño de las funciones que demande cualquier cargo, el desarrollo de habilidades de formación humana”.

### Lo que realmente sucede

En general, el sistema educativo colombiano es débil en el compromiso del funcionamiento del poder judicial.

- 
18. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, registro 9-III-1998, radicación 9598A.
  19. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Acta No. 45 del 19 de julio de 2000, radicación No. 19990212A. Magistrada ponente Dra. Leonor Perdomo Perdomo.

Penalmente existen numerosas investigaciones en contra de jueces por hechos de corrupción. En muchas de ellas estuvo involucrado el narcotráfico.

Sectores consultados sostienen que hay un bajo impacto de la cátedra de Democracia, promovida en los planteles educativos del nivel básico y que no existe una capacitación integral que conjugue la formación teórica y técnica con la investigación que permita manejar el tema de la corrupción.

Se destacan los esfuerzos que desde las universidades se han venido realizando por implementar cátedras referentes al ejercicio moral y ético de la profesión.

El programa presidencial viene apoyando al Departamento de la Función Pública en el desarrollo de un proceso de formación que fortalezca en los servidores públicos el compromiso, la responsabilidad, el sentido de pertenencia y la disposición al cambio, entre otros valores. Los cursos están destinados principalmente a los ascensos y no a la capacitación.

Al interior de las entidades se carece de unidades anticorrupción permanentes que aseguren la continuidad y efectividad de los procesos que se adelantan.

La ciudadanía cuenta con una formación muy precaria en materia de corrupción. La información socializada es sólo la de denuncia y escándalo. Los esfuerzos que están haciendo son “aislados y poco sostenidos”.

## SERVICIO CIVIL CARRERA ADMINISTRATIVA

### INDICADOR

¿Existen leyes penales y administrativas que establezcan sanciones contra el cohecho-soborno?

#### Previsión formal

El Código Penal colombiano tipifica como delitos una amplia modalidad de hechos que configuran corrupción: concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, celebración indebida de contratos, violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, interés ilícito en la celebración de contrato, contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias para obtener favor de empleado oficial, enriquecimiento ilícito, utilización indebida de información privilegiada, prevaricato por acción, prevaricato por omisión, prevaricado por asesoramiento ilegal, peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por error ajeno, peculado culposo, peculado por extensión, abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto, abuso de autoridad por omisión de denuncia, revelación de secreto, asesoramiento, intervención en política, empleo ilegal de la fuerza pública, abuso de función pública.

El Código Disciplinario (ley 200 de 1995) prohíbe a los servidores públicos: solicitar o recibir dádivas o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio... o de cualquier persona que tenga interés en su gestión; solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para el organismo; y solicitar o recibir directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas en razón de su cargo.

El nuevo Código Penal, ley 599 de 2000, que empezará a regir en julio del 2001, consagra como delito autónomo el soborno transnacional. (Art. 433). “El nacional o quien con residencia habitual en el país y con empresas domiciliadas en el mismo, ofrezca a un servidor público de otro Estado, directa o indirectamente,

La ciudadanía cuenta con una formación muy precaria en materia de corrupción. La información socializada es sólo la de denuncia y escándalo.

cualquier dinero, objeto de valor pecuniario u otra utilidad a cambio de que éste realice u omita acto en el ejercicio de sus funciones, relacionado con una transacción económica o comercial, incurrirá en prisión de seis a diez años y multa de cincuenta a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

### **Lo que realmente sucede**

Si bien se denuncia, se aplica la ley y se sanciona cada vez más, están presentes una serie de dificultades que entorpecen un más efectivo funcionamiento de la justicia en la lucha contra la corrupción: dificultades probatorias, temor e intimidación, factores disuasivos para que la gente denuncie, el sistema genera retaliaciones por la denuncia. El número de denuncias y de sanciones da la sensación que la corrupción ha crecido y que se quedan por fuera muchos casos sin que se denuncien o sancionen.

#### INDICADOR

¿Existen normas que establezcan la independencia de la carrera administrativa de la política?

### **Previsión formal**

La ley 443/98, que regula la carrera administrativa, establece como uno de sus principios la independencia respecto a la política.

### **Lo que realmente sucede**

En la práctica, por el sistema político existente, se presentan con frecuencia casos en los que los servidores públicos de carrera no actúan con independencia sino sometidos a los intereses de los jefes políticos en cada una de las regiones.

#### INDICADOR

¿Están la designación, el reclutamiento y los ascensos de la carrera administrativa basados en consideraciones de mérito?

## Previsión formal

La citada ley 443/98 establece que el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. “Principio del mérito, según el cual el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella”.

Son de carrera los empleados del Estado que prestan sus servicios en: la Rama ejecutiva de los niveles nacional, departamental, distrital, municipal y sus entidades descentralizadas; en las corporaciones autónomas regionales; en las personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las instituciones de educación superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera; el personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional de todos los niveles; los empleados no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, fuerzas militares y de la Policía Nacional, así como a los de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a los anteriores; las contralorías territoriales, los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, los empleados del Congreso de la República, de las asambleas departamentales, de los concejos distritales y municipales y de las juntas administradoras. Bajo sistemas específicos de carrera están cobijados el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; los que regulan la carrera diplomática y consular y la docente.

## Lo que realmente sucede

En la práctica existe mucha desconfianza de la ciudadanía sobre la seriedad de las convocatorias para reclutamiento y ascenso, pues el sistema de la función pública está muy influenciado por las recomendaciones políticas.

Existe mucha desconfianza de la ciudadanía sobre la seriedad de las convocatorias para reclutamiento y ascenso. El sistema de la función pública está muy influenciado por las recomendaciones políticas

**INDICADOR**

¿Hay reglas específicas para prevenir el nepotismo?

 **Previsión formal**

Constitucionalmente está prohibido el nepotismo (art. 126). “Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con la cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente”. Como ya se dijo, este principio está desarrollado en la ley 200/95.

 **Lo que realmente sucede**

En Colombia existen prácticas históricas de nepotismo, y aunque se ha mejorado el sistema de nombramientos, es frecuente que una familia tenga funcionarios en varias ramas del poder público.

**INDICADOR**

Existen reglas y registros respecto a la aceptación de regalos e invitaciones para los miembros de la carrera administrativa?

 **Previsión formal**

Como ya se dijo, existen reglas constitucionales y legales que prohíben a los servidores públicos en general aceptar recompensas o dádivas, de entes internacionales, de los usuarios del servicio, de empleados de la misma dependencia y/o de cualquier persona con interés en la gestión, pero no existe regulación sobre registro de aceptación de regalos e invitaciones específicamente.

 **Lo que realmente sucede**

Es frecuente que los servidores públicos reciban regalos, dádivas, en dinero o en especie.

## INDICADOR

¿Existe una oficina para investigar denuncias?

### Previsión formal

Disciplinariamente tenemos la ley 200/95, Estatuto Único Disciplinario, que ordena a toda entidad u organismo del Estado, excepto los de la rama judicial, constituir oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. También es competente para adelantar procesos disciplinarios, de manera preferente, la Procuraduría General de la Nación, con sus procuradurías delegadas por temas, sectores de la administración y territoriales. Al interior de esta entidad de control existe, además, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, encargada de investigar y sancionar hechos de corrupción de alto impacto. En los niveles distrital y municipal también conocen este tipo de investigaciones los personeros municipales o distritales.

Penalmente las investigaciones por hechos de corrupción están a cargo de la Fiscalía y el juzgamiento a cargo de los jueces o tribunales penales.

En el ámbito fiscal le corresponde a la Contraloría General, Departamental o Municipal.

El actual gobierno de Andrés Pastrana ha creado el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, que cuentan con una oficina especial para recibir denuncias por corrupción.

## INDICADOR

¿Alguna vez se han invocado estos poderes?

### Lo que realmente sucede

Aunque existe la sensación de que no hay las suficientes denuncias y sanciones por corrupción, estos poderes son invocados cada vez con más frecuencia.

Aunque se ha mejorado el sistema de nombramientos, es frecuente que una familia tenga funcionarios en varias ramas del poder público.

Entre febrero de 1998 y febrero de 2001, la Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional Especializada de Delitos contra la Administración Pública (Unidad Anticorrupción) inició 855 investigaciones, vinculó en calidad de sindicados a 910 personas y profirió 412 resoluciones de acusación.

Entre 1998 y enero de 1999, en un procedimiento especial de audiencias públicas, se recibieron 3.806 quejas, se abrieron 1.241 investigaciones, se corrieron 644 cargos y se sancionaron 78 funcionarios<sup>20</sup>.

### INDICADOR

¿Hay restricciones para los miembros de la carrera administrativa después de haber hecho dejación de sus cargos?

#### Previsión formal

No, salvo en los casos de cargos de dirección y confianza cuando así sea pactado en el contrato. O cuando se trate de inhabilidades o incompatibilidades.

### INDICADOR

¿Hay procedimientos y criterios para publicar las decisiones administrativas?

#### Previsión formal

Sí. La publicidad en Colombia es un elemento muy importante de transparencia administrativa.

ART. 43 CCA. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial. O en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese

20. Revista de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, noviembre de 2000.

Entre 1998 y enero de 1999, en un procedimiento especial de audiencias públicas, se recibieron 3.086 quejas, se abrieron 1.241 investigaciones, se corrieron 644 cargos y se sancionaron 78 funcionarios.



objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.

ART. 44 CCA. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

ART. 46 CCA. Cuando a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para esos efectos.

LA LEY ANTICORRUPCIÓN estableció la obligación para las entidades públicas de publicar al interior de la entidad, de manera visible y permanente, la contratación que realiza.

EN EL ARTÍCULO 70-4 DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO (ley 200 de 1995) se establece que la Procuraduría General de la Nación publicará semestralmente los nombres de los servidores públicos que hayan sido desvinculados o destituidos como consecuencia de una sanción disciplinaria o sancionados con pérdida de la investidura, una vez quede en firme. Copia de esta publicación se enviará a todos los organismos públicos.



### Lo que realmente sucede

Cada vez es más frecuente la utilización de distintos medios para hacer públicas las decisiones: gacetas oficiales, periódicos, internet, carteleras, etc.

### INDICADOR

¿Existen mecanismos de queja para los servidores públicos contra los mismos servidores públicos y medidas de protección para quienes lo hagan?



### Previsión formal

No existe un mecanismo especializado para que los mismos servidores públicos interpongan quejas en contra de la misma administración. Los mecanismos establecidos son los mismos que tienen todos los ciudadanos.

No existe un mecanismo especializado para que los mismos servidores públicos interpongan quejas en contra de la misma administración.

### Lo que realmente sucede

Hay un programa general de protección de testigos, al que no es fácil tener acceso.

Se destaca una modalidad de control político que el Congreso de la República ha venido utilizando: citación a un funcionario para que dé información por decisiones que su superior ha tomado.

### INDICADOR

¿Tienen los ciudadanos posibilidad de interponer quejas en contra de miembros de la carrera administrativa?

### Previsión formal

Todos los ciudadanos pueden interponer quejas contra cualquier funcionario público, sea de carrera o no. Lo pueden hacer ante las oficinas internas de control de cada entidad, ante la Procuraduría, Personería, Contraloría, Fiscalía, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, superintendencias especializadas por servicios. Muchas de estas entidades tienen servicio especial telefónico de acceso gratuito.

### Lo que realmente sucede

Todos los  
ciudadanos  
pueden  
interponer quejas  
contra cualquier  
funcionario  
público, sea de  
carrera o no.

Hay varios factores que impiden que se hagan las denuncias:

- a) El ciudadano no denuncia ya sea por los riesgos a los que se enfrenta —no tiene respaldo ni garantías del Estado—, o por la desconfianza que el sistema mismo le genera ya que muchas veces los resultados no son claros.
- b) La situación de orden público en el país —el factor guerra—, pues en muchos casos las amenazas de los actores armados se erigen como un obstáculo para la denuncia. El precio de la denuncia es muy alto, haciendo que quienes lo hacen tengan que huir del país o presentar la denuncia en el anonimato.

- c) No existe un compromiso generalizado de denunciar y, generalmente, los ciudadanos que pueden denunciar son los que no dependen directa ni indirectamente del Estado, pues existe un “*modus operandi*; quien denuncia queda etiquetado, estigmatizado”, y es aislado de su medio.
- d) No hay sistemas claros de información respecto a quién dirigir las denuncias, lo que hace que el común de la gente acuda a los medios de comunicación esperando un resultado positivo. Sin embargo, la mayoría de las veces son denuncias judicial o disciplinariamente incompletas que no resultan en nada, generando un clima de frustración entre el público.

# POLICÍA Y FISCALÍA

## INDICADOR

¿Es el director de la Policía Nacional independiente?

### Previsión formal

Depende directamente del Presidente de la República.

## INDICADOR

¿Está su designación basada en consideraciones de mérito?

### Lo que realmente sucede

El director general de la policía es de libre nombramiento y remoción. Aunque es necesario que sea de carrera de la policía, hay poder discrecional para su nombramiento.

## INDICADOR

¿Puede ser removido de su cargo sin causales de justificación?

### Previsión formal

Sí. El director general de la Policía Nacional es de libre nombramiento y remoción del presidente de la república. Por tanto, de esto depende su nombramiento y su retiro.

## INDICADOR

¿Son los fiscales independientes?

### Previsión formal

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial. Véase el capítulo del poder judicial.

### Lo que realmente sucede

Véase el capítulo del poder judicial.

#### INDICADOR

¿Existen unidades especiales de investigación y acusación para los crímenes de corrupción?

### Previsión formal

Sí, en la Fiscalía General de la Nación existe la Unidad Nacional Especializada de delitos contra la Administración Pública (conocida como Unidad Nacional Anticorrupción).

#### INDICADOR

¿La sociedad civil desempeña algún papel en este mecanismo?

### Lo que realmente sucede

La mayoría de las veces son las denuncias de la ciudadanía las que ponen en movimiento el aparato judicial de la Fiscalía y de los órganos de control. De todas maneras, su papel no es como se quisiera y se requiere, pero en todo caso ha sido importante.

#### INDICADOR

¿En los últimos cinco años ha habido casos de oficiales de policía suspendidos del servicio por corrupción, o sujetos a procesos y medidas disciplinarias de consideración?

La mayoría de las veces son las denuncias de la ciudadanía las que ponen en movimiento el aparato judicial de la Fiscalía y de los órganos de control.

### Lo que realmente sucede

Sí. Hubo un proceso trascendente de depuración en la Policía de Colombia. Institucionalmente y de oficio, ha sido la experiencia más importante de lucha contra la corrupción. Se investigaron 10.964 denuncias hechas por la ciudadanía contra miembros activos y en retiro de la policía. Entre 1995 y 1999 fueron retirados 9.929 miembros. 12.416 policías fueron sancionados por faltas menores y 1.385 fueron sancionados penalmente<sup>21</sup>.

### INDICADOR

¿Ha habido casos de corrupción dentro de las agencias de investigación?

### Lo que realmente sucede

Sí, los últimos cuatro contralores generales de la república han sido condenados penalmente. Un procurador general y un viceprocurador fueron también sancionados en materia penal.

Otras entidades de investigación especial, como el Congreso de la República, cuentan también con una gran cantidad de miembros que fueron condenados o están siendo investigados penalmente por la Corte Suprema de Justicia y disciplinariamente por el Consejo de Estado.

Como ya se mencionó, la Policía Nacional fue objeto de un proceso de depuración por fuerte presencia de hechos de corrupción.

Recientemente (enero de 2001) el Procurador General de la Nación, sancionó a un contralor departamental, luego de un procedimiento especial de audiencia pública.

21. Uruña Nubia, "Programa Anticorrupción de la Policía Nacional", ponencia presentada en el Foro de Estudios Sectoriales de Corrupción – Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, Universidad de los Andes, Transparencia Colombia-. Bogotá, agosto de 1999.

Entre 1995 y 1999 fueron retirados 9.929 miembros. 12.416 policías fueron sancionados por faltas menores y 1.385 fueron sancionados penalmente.

## INDICADOR

¿Cuáles son los instrumentos legales que pueden ser usados por la fiscalía y la policía en los casos de corrupción y cohecho/soborno?

 **Previsión formal**

Los instrumentos legales que hemos visto anteriormente. Le corresponde a la Fiscalía General de la Nación la investigación del delito cuando se haya conocido de oficio o por querrela; esta investigación la puede iniciar la policía cuando está ejerciendo sus funciones de policía judicial.

## INDICADOR

¿Está tipificada legalmente la corrupción en el sector privado y es ésta sancionable? (de privado a privado).

 **Previsión formal**

Hechos que pueden denominarse como “corrupción” entre privados están contemplados bajo otras figuras penales, como estafa, abuso de confianza, hurto, utilización indebida de información privilegiada, malversación y dilapidación de bienes, violación de reserva industrial o comercial, uso ilegítimo de patentes, entre otros.

 **Lo que realmente sucede**

Hay un alto grado de corrupción en el sector privado.

## INDICADOR

¿Cuántos casos de acusaciones contra servidores públicos ha habido en los últimos años? ¿Cuántos han prosperado?

Si. Hubo un proceso trascendente de depuración en la Policía de Colombia. Institucionalmente y de oficio, ha sido la experiencia más importante de lucha contra la corrupción.



### **Lo que realmente sucede**

---

Entre febrero de 1998 y febrero de 2001 la Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional Especializada de Delitos contra la Administración Pública (Unidad Anticorrupción), inició 855 investigaciones, vinculó en calidad de sindicados a 910 personas y profirió 412 resoluciones de acusación.



# CONTRATACIÓN ESTATAL

## INDICADOR

¿Existen reglas de contratación pública que obliguen a ofertar o proponer en forma competitiva?

### Previsión formal

Existe un Estatuto General de Contratación, ley 80/93, que en general está diseñado para que la contratación de los recursos públicos se desarrolle en forma competitiva, bajo los principios de responsabilidad, selección objetiva, economía y transparencia. El principio de transparencia regula que la escogencia del contratista se realice siempre a través de licitación o concurso público.

### Lo que realmente sucede

En general el Estatuto ha sido ineficaz para contrarrestar la corrupción. En la práctica se burla la aplicación del principio de transparencia mediante el uso de distintos mecanismos: pliegos sesgados o preconcertados con particulares, contratación a través de testaferros, uso de los procedimientos de excepción, fraccionamiento de contratos, contratación con cooperativas y con organismos internacionales<sup>22</sup>, desconocimiento de mayores cuantías mediante contratos adicionales que compensan los bajos precios artificiales con los que se ganó el contrato, favorecimiento a determinados contratistas que monopolizan la contratación de una entidad y violación a normas de publicidad y selección<sup>23</sup>.

22. Estos últimos dos mecanismos fueron detectados por la Procuraduría General de la Nación en un estudio que se hizo a partir de la revisión de todos los contratos que a finales de 1997 estaban adelantando los municipios y los departamentos. Revista de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, noviembre de 2000.

23. Estos tres últimos mecanismos están relacionados en la ponencia del proyecto de ley No. 28 del 2000 “por el cual se adiciona la ley 80/93”, que se basa en informes de la Procuraduría General de la Nación y de otros órganos de control.

En general, el Estatuto general de contratación ha sido ineficaz para contrarrestar la corrupción.

INDICADOR
-----------

¿Tienen algún límite o excepciones en su aplicación?

### **Previsión formal**

Excepciones al principio anterior: Se podrá contratar directamente.

- En los casos de menor cuantía. Para efectos de la contratación pública se entenderá por menor cuantía los valores relacionados por la ley 80, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas.
- Empréstitos.
- Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro.
- Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.
- Arrendamiento o adquisición de inmuebles.
- Urgencia manifiesta.
- Declaración de desierta de la licitación o concurso.
- Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de peticiones o términos de referencia, o en general, cuando falte voluntad de participación.
- Bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.
- Cuando no exista pluralidad de oferentes.
- Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.
- Los contratos que celebren las entidades estatales para la prestación de servicios de salud.
- Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta. Con excepción de los contratos enunciativos en la ley 80.

### **Lo que realmente sucede**

En la práctica es bastante utilizado el procedimiento de excepción, muchas veces con el fin de sustraerse al procedimiento de concurso público. Los

procedimientos de excepción son de fácil acceso lo que constituye una fuente importante de corrupción e ineficiencia en las licitaciones públicas. Particularmente se presentan abusos en contrataciones directas, utilización de la urgencia manifiesta, contratación directa por declaratoria de licitación desierta y por contratación de cooperativas a través de convenios interadministrativos<sup>24</sup>.

## INDICADOR

¿Están estas reglas escritas en algún documento público al que los proponentes tengan acceso?

### Previsión formal

El Estatuto de Contratación establece la obligatoriedad de elaborar los Términos de Referencia o Pliegos de Condiciones, como reglas del juego para participar en licitaciones o en concurso público. Recientemente y por orden presidencial (Directiva Presidencial No. 02 de agosto de 2000) las entidades del nivel central han empezado a publicarlas en su respectiva página web.

### Lo que realmente sucede

Las reglas para cada proceso precontractual están contenidas en un documento denominado Pliego de Condiciones o Términos de Referencia. Sus principales aspectos se difunden en periódicos de circulación nacional y el texto completo puede consultarse en las oficinas de cada entidad.

El proceso de elaboración de las reglas no es público, lo que no favorece un proceso de contratación más transparente

Actualmente cursa un proyecto de ley en el Congreso en el que se establece que todo el proceso de contratación debe hacerse a través de internet.

---

24. Colombia- Informe de Evaluación de Adquisiciones de País. Fecha del informe: 28 de julio de 2000. Documento mimeo traducción preliminar, 18 de septiembre de 2000.

Los procedimientos de excepción son de fácil acceso lo que constituye una fuente importante de corrupción e ineficiencia en las licitaciones públicas.

Las audiencias públicas de aclaración de pliegos de condiciones no se difunden y en ellas no participa la ciudadanía.

### INDICADOR

¿Existen normas estrictas que formalmente limiten la posibilidad de tener un único proveedor o contratista?

#### **Previsión formal**

Además del principio de transparencia consagrado en el artículo 24 del Estatuto de Contratación, que se explicó anteriormente, no existe otra norma en particular. En desarrollo de este principio está establecida “la prohibición de eludir los procedimientos de la selección objetiva”. La misma norma, cuando fija excepciones al principio de la licitación pública y abre la posibilidad de que se contrate de manera directa, establece la opción de que algunos contratos se pueden realizar con un único proveedor. Es el caso de los contratos en los que se demuestre exclusividad, mediante el certificado de exclusividad registrado en la Cámara de Comercio, los contratos intuitu persona en los que se celebran atendiendo a las calidades de la persona, e incluso los de arrendamiento. Está también establecido legalmente que los contratos para impresión de documentos en papel deben hacerse con la Imprenta Nacional y los de correo con la Empresa Postal del Estado (Adpostal).

#### **Lo que realmente sucede**

En la práctica, sobre todo para contratos de menor cuantía, es frecuente que se utilicen empresas de fachada para aparentar la libre competencia. Se dan casos también de proveedores que se rotan el suministro, en un sistema denominado “carrusel”, o carteles que monopolizan.

### INDICADOR

¿Son las reglas de contratación publicadas y conocidas por el sector privado? ¿Están suficientemente difundidas?

### Previsión formal

Las reglas de contratación, en tanto están contenidas en una ley —ley 80/93—, son públicas y se presume que son conocidas por todos.

### Lo que realmente sucede

En la práctica la ciudadanía en general no las conoce. Solamente son conocidas y aprehendidas por los interesados y por la comunidad jurídica y de negocios.

## INDICADOR

¿Las decisiones en materia de contratación estatal se hacen públicas?

### Previsión formal

Sí, todo proceso de contratación es público.

ART. 30. LEY 80 DE 1993. NUM. 8: Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en secretaría de la entidad por 5 días para que los oferentes presenten sus observaciones.

Num. 10: según el artículo 273 de la Constitución, se puede pedir que la adjudicación se haga en audiencia pública.

Num. 10: El acto de adjudicación se hará mediante resolución motivada que se notificará personalmente al proponente favorecido; si la adjudicación no se hizo en audiencia pública, se comunicará a los no favorecidos en los 5 días siguientes.

ART. 31. Publicación de los actos y sentencias sancionatorias: La parte resolutive de los actos sancionatorios, una vez estén ejecutoriados, se publicará por dos veces en medios de comunicación social escrita con amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad estatal respectiva y se comunicará a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista sancionado. También se publicará en el Diario Oficial y se comunicará a la Procuraduría General de la Nación.

En la práctica, es frecuente que se utilicen empresas de fachada para aparentar la libre competencia.

### **Lo que realmente sucede**

Si bien cada vez son utilizados por las entidades mayores y mejores mecanismos para hacer públicas las decisiones en materia de contratación —es el caso del uso de internet por parte de las entidades del nivel central— muchas de las decisiones no son difundidas ampliamente entre la ciudadanía. Su conocimiento se reduce a los estrictamente interesados.

#### INDICADOR

¿Existe algún mecanismo para revisar decisiones de la entidad contratante?

### **Previsión formal**

Por vía gubernativa, la mayoría de las decisiones admiten los recursos de reposición y apelación, salvo el acto de adjudicación que tiene el carácter de irrevocable.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad (incluida en el capítulo rama ejecutiva) y de nulidad y restablecimiento del derecho (que se incluye en el capítulo rama ejecutiva), según el caso, dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. Estas acciones no interrumpen el proceso de licitación y adjudicación. Adjudicado el contrato, sólo puede invocarse como fundamento la nulidad absoluta de éste.

Celebrado el contrato se puede hacer uso de la acción de controversias contractuales, prevista en el CCA, art. 87, con la que cualquiera de las partes en un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

### Lo que realmente sucede

En la práctica son bastante utilizados por los interesados los mecanismos de denuncia o de queja ante la Fiscalía, la jurisdicción contenciosa administrativa, la Contraloría o la Procuraduría. Esta última, de oficio, o por conocimiento a través del mecanismo de audiencia pública, ha investigado y sancionado a funcionarios por decisiones de contratación.

#### INDICADOR

¿Una decisión no favorable puede ser revisada por un juez o tribunal administrativo?

### Previsión formal

La decisión no favorable a un particular puede ser revisada judicialmente. Se puede hacer uso de las acciones judiciales ordinarias de nulidad (analizada en el capítulo rama ejecutiva), nulidad y restablecimiento del derecho (estudiada en el capítulo rama ejecutiva) y la acción de controversias contractuales.

### Lo que realmente sucede

Sí. De hecho ocurre con frecuencia.

#### INDICADOR

¿Existe algún tipo de lista negra de compañías o instituciones que hayan participado en sobornos?

### Previsión formal

No.

Muchas de las decisiones en materia de contratación no son difundidas ampliamente entre la ciudadanía.

### Lo que realmente sucede

A manera de lista negra en la memoria del país van quedando los protagonistas de los escándalos de contrataciones viciadas por corrupción.

#### INDICADOR

¿Existen normas y procedimientos para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses en la contratación pública?

### Previsión formal

Ley 80/9, art. 8: Son inhábiles para participar en licitaciones y concursos y para celebrar contratos con entidades estatales: a. las personas inhabilitadas por la Constitución y las leyes... f. Los servidores públicos... g. quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación... h. Las sociedades distintas a las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquier socio tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o cualquier socio que haya presentado propuesta en la misma licitación o concurso.

2. a. Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante... b. Las personas que tengan vínculo de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero de civil con servidores públicos de nivel directivo de la entidad contratante... c. El cónyuge o compañero permanente del servidor público en los niveles directivo, de asesor, ejecutivo, miembro de junta o consejo directivo, o quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal... e. Los miembros de las juntas o consejos directivos de la entidad contratante y las del sector administrativo al que su empresa está vinculada o adscrita.

### Lo que realmente sucede

Las normas existen pero son burladas con alguna frecuencia.



## INDICADOR

¿Son revisados los ingresos y activos de los funcionarios públicos que participan en la contratación pública?

### Previsión formal

No, pero existe la obligación de diligenciar el formato de declaración de rentas y bienes.

### Lo que realmente sucede

Como ya se ha sido dicho, este formato es valioso pero insuficiente. En la práctica existen las mismas limitaciones mencionadas en el aparte “Rama ejecutiva”, respecto a los mecanismos de control y publicación del patrimonio, renta y bienes de los funcionarios públicos.

A manera de  
 lista negra en la  
 memoria del país  
 van quedando los  
 protagonistas de  
 los escándalos de  
 contrataciones  
 viciadas por  
 corrupción.

# DEFENSORÍA DEL PUEBLO

## INDICADOR

¿Existe el Defensor del Pueblo o una figura equivalente al “ombudsman”?

### Previsión formal

Existe el Defensor del Pueblo, quién hace parte del Ministerio Público. Su función es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Se relaciona con el Sistema de Nacional de Integridad solamente en la medida que promociona el ejercicio de derechos humanos.

Este funcionario, si bien tiene una de las funciones que se le otorgan a la figura que se conoce como “ombudsman”, en relación con los derechos humanos, no se considera en este estudio dado que no se ocupa del tema de la corrupción o de la moralidad en el sector público.

### Lo que realmente sucede

En la medida en que vela por la defensa de los derechos humanos puede solicitar la intervención de otros órganos de control o vigilancia por violación a derechos derivados de hechos de corrupción.

# AGENCIAS DE VIGILANCIA

## INDICADOR

¿Existen agencias especiales de investigación y vigilancia?

### Previsión formal

Además del Contralor General de la República y de la Fiscalía General de la Nación (estudiadas en otros capítulos) existen:

- a) El Procurador General de la Nación a quien le compete vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Para el cumplimiento de estas funciones la Procuraduría tiene atribuciones de policía judicial. La Procuraduría tiene a su vez una oficina especial para investigar casos de corrupción de alto impacto en la vida nacional, denominada Procuraduría Delegada para la Moralización.
- b) Las personerías, las que cumplen funciones de Ministerio Público en el nivel municipal y distrital.
- c) Las superintendencias, entidades del ejecutivo, del orden nacional, encargadas de regular y vigilar la prestación de algunos servicios. Existen las siguientes superintendencias: de salud, de servicios públicos, de industria y comercio, la bancaria, de notariado y registro, de sociedades, de vigilancia y seguridad privada, de la economía solidaria, de valores, y de subsidio familiar.

## INDICADOR

¿Son independientes estas agencias?

La Procuraduría tiene a su vez una oficina especial para investigar casos de corrupción de alto impacto en la vida nacional.

### Previsión formal

Formalmente está previsto que la Procuraduría General de la Nación y la Personería, en tanto órganos de control, son independientes. El procurador general es elegido por el Senado de terna integrada con candidatos del Presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. El personero es elegido por el Concejo Municipal o Distrital.

Los superintendentes son dependientes del Presidente de la República.

### Lo que realmente sucede

En la práctica, el sistema de elección del Procurador General de la Nación y los personeros contribuye a que éstos se puedan vincular con sectores políticos y los grupos de poder. Se aplica aquí lo que ya se dijo para la Contraloría.

#### INDICADOR

¿Qué requisitos se requieren para desempeñar a estos cargos?,  
¿son requisitos de mérito?

### Previsión formal

No son funcionarios de carrera y por tanto su nombramiento no se hace por méritos.

### Lo que realmente sucede

No son elegidos o nombrados por mérito. Si bien se requieren algunas condiciones personales y profesionales, su elección es política.

#### INDICADOR

¿Sus empleados pueden ser removidos sin justificación alguna?

### Previsión formal

Los empleados de la Procuraduría, excepto los delegados, pertenecen al régimen de carrera por lo que no pueden ser removidos sin justificación. Tratándose del procurador general, sus períodos están estipulados en la Constitución Política por lo que no pueden ser removidos, excepto que se les sancione y separe del cargo. Los procuradores delegados sí pueden ser removidos, por el procurador general, sin justificación alguna, pues son de libre nombramiento y remoción.

El personero es elegido para un período de tres años y sólo puede ser removido con una justa causa. Los superintendentes sí pueden ser removidos sin justificación por el presidente de la república.

#### INDICADOR

¿Sus reportes son publicados?

### Previsión formal

El Procurador General de la Nación debe informar sobre su gestión anualmente al Congreso de la República.

### Lo que realmente sucede

Si bien los reportes de estas agencias de vigilancia e investigación son públicos, el acceso que tiene la ciudadanía a los mismos es mínimo.

En la página Web de la Procuraduría se encuentra el listado completo de funcionarios inhabilitados por sanción disciplinaria.

#### INDICADOR

¿Los ciudadanos pueden quejarse libremente y sin temor ante estas agencias?

En la página Web de la Procuraduría se encuentra el listado completo de funcionarios inhabilitados por sanción disciplinaria.

 **Previsión formal**

Formalmente lo pueden hacer, ninguna de estas entidades toma represalias contra quien interpone una queja.

 **Lo que realmente sucede**

Cada vez es más frecuente el uso de la queja ante estos organismos. La Procuraduría ha venido utilizando en las entidades territoriales el mecanismo de la audiencia pública, en las que la ciudadanía hace denuncias por corrupción. Entre 1998 y enero de 1999 se llevaron a cabo 30 audiencias públicas y se recibieron 3.806 quejas<sup>25</sup>.

---

25. Revista de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, noviembre de 2000.

# MEDIOS DE COMUNICACIÓN

## INDICADOR

¿Existe alguna ley que garantice la libertad de prensa?

¿Hay censura en los medios?

### Previsión formal

El artículo 20 de la CN garantiza la libertad de prensa y la libertad de expresión y las consagra como derechos fundamentales de aplicación inmediata. La jurisprudencia de la Corte Constitucional así lo ha confirmado. Dice el artículo: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones”. Libertad de expresión: “la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

Además, el artículo 73 de la misma Constitución dice: “La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad y su independencia profesional”.

A su turno, el artículo 74 dice: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable”.

Y el artículo 75 dice: “El espectro electromagnético es un bien público inembargable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fija la ley. Para garantizar el pluralismo informático y la competencia, el Estado interviendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.

Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

- a) En el ejercicio cotidiano la libertad de expresión está sometida a muchas limitaciones: el artículo 20 de la Constitución no diferencia entre la libertad de expresión, la libertad de prensa y la libertad de empresa.
- b) En Colombia hay limitaciones históricas de acceso a los medios de comunicación, de manera que existen sectores que en la práctica han tenido casi vedado el ingreso a los medios, generándose una exclusión cultural, social y política. El control de la información ha estado históricamente asociado con el poder de los partidos tradicionales.
- c) La situación de orden público del país afecta la libertad de prensa, ya que en algunos sectores diferentes grupos armados manipulan la información. De hecho, las amenazas de muerte, el miedo y la intimidación constituyen la principal amenaza contra la libertad de prensa en Colombia.
- d) La libertad de prensa se expresa con mayor claridad frente a ciertos temas. En otros se evidencia un marcado direccionamiento de la información en función de intereses políticos y económicos.
- e) Tradicionalmente ha existido un fuerte vínculo entre los medios de comunicación y los poderes públicos.
- f) La libertad de prensa se resuelve en una sociedad que debate. En Colombia esto se está empezando a desarrollar a nivel regional y local. “Necesitamos unos pasos anteriores de civilidad, tolerancia, para debatir, para pensar diferente sin que te estigmaticen, para que la información sea útil”.
- g) La falta de libertad de prensa no es competencia de los medios únicamente. La libertad de expresión y de información “son derechos de doble vía que se construyen de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo”, como exigencia de los ciudadanos y no como imposición de los dueños de los medios. Si se quiere tener unos medios de comunicación democráticos, es necesario contar con un sistema democrático que los impulse y con una sociedad civil que los exija.

INDICADOR
-----------

¿Se conoce quiénes son los dueños de los medios de comunicación?



### Previsión formal

Sí, es de conocimiento público quiénes son los dueños de los medios lo mismo que sus directivas.

### Lo que realmente sucede

Se han presentado casos de testaferrato que no han sido cabalmente investigados ni sancionados. También existen casos —sin mediar investigación cabal— de control de medios, sin que se registre formalmente al nuevo propietario.

#### INDICADOR

¿Existe algún medio de comunicación público que regularmente publique las críticas al gobierno o las opiniones de la oposición?

### Previsión formal

Sí, tanto en los canales privados de televisión como en los espacios entregados en concesión en los canales públicos. En radio también, emisoras y cadenas que han sido favorecidos con licencias del Estado. En prensa y revistas, aunque son de propiedad privada, hay amplitud de crítica, incluso de quienes reciben pauta oficial, o del nivel nacional.

### Lo que realmente sucede

En términos de participación de partidos históricos, esto es cierto. Los espacios son mucho más limitados para los movimientos o sectores independientes. A nivel regional, los alcaldes y gobernadores, a través de la pauta oficial, ejercen presiones mucho más fuertes que a nivel nacional.

#### INDICADOR

¿Los periodistas que investigan casos de corrupción han sido físicamente perseguidos o amenazados en los últimos 5 años?

En la propiedad de los medios de comunicación se han presentado casos de testaferrato que no han sido cabalmente investigados ni sancionados.

### Previsión formal

Sí. Perseguidos, amenazados y asesinados.

### Lo que realmente sucede

En el año 2000 fueron asesinados 12 periodistas en Colombia. En la última década el número supera el anterior. Actualmente han sido obligados a salir del país el jefe de redacción del periódico más importante de Colombia, la directora del programa de opinión nacional de más audiencia y por lo menos cinco periodistas de alto reconocimiento.

## INDICADOR

¿Publican los medios regularmente artículos sobre corrupción?

### Previsión formal

Sí. Las unidades investigativas en Colombia han descubierto los casos más graves de corrupción.

### Lo que realmente sucede

Existe gran temor entre los corruptos por el efecto que producen las publicaciones sobre corrupción entre la ciudadanía.

En la práctica, dada la alta impunidad amparada por el sistema judicial, los medios de comunicación reciben muchas denuncias con la esperanza de ser tramitadas y publicadas.

De hecho, muchos de los grandes escándalos de corrupción en Colombia se han conocido a partir de la investigación periodística y después de su publicación se ha dado comienzo a la labor de los órganos de investigación oficiales.

## INDICADOR

¿Utilizan las autoridades que otorgan las licencias (tv-radio) criterios y procedimientos transparentes e independientes que garanticen la libre competencia?

### **Previsión formal**

En principio, sí. Existe un organismo particular para esos efectos, creado para ayudar a la transparencia, lo que no implica que en la práctica se haya logrado. Sí, los espacios conceden por medio de licitación pública según la ley 80 de 1993 como se explicó en el aparte de contratación estatal. Para este efecto existe la Comisión Nacional de Televisión, organismo independiente de creación constitucional y reglamentado por la ley 182 de 1995, por la cual se reglamentó el servicio de televisión. Las licencias de radio son otorgadas por el poder ejecutivo, a través del Ministerio de Comunicaciones.

### **Lo que realmente sucede**

En la práctica se ha cuestionado la independencia de la Comisión Nacional de Televisión y se ha generado un gran debate público sobre su naturaleza, conformación y funciones. Tres comisionados de televisión fueron cobijados por una medida de detención domiciliaria durante varios meses, pero al final fueron absueltos de toda responsabilidad. El 13 de enero 1999, el procurador Jaime Bernal Cuéllar, falló la actuación disciplinaria adelantada contra dos exministros de Comunicaciones, Saulo Arboleda Gómez y de Minas y Energía Rodrigo Villamizar, relacionada con el proceso de contratación directa efectuado por el Ministerio de Comunicaciones, encaminado a conceder licencias para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en gestión indirecta, comercial, de cubrimiento zonal o local y en frecuencia modulada F.M., para varios distritos y municipios del país. Los exministros enfrentan además procesos penales.

Se ha cuestionado la independencia de la Comisión Nacional de Televisión y se ha generado un gran debate público sobre su naturaleza.

## INDICADOR

¿Existen leyes u otro tipo de sanciones para censurar una publicación sobre corrupción?

 **Previsión formal**

Como ya se mencionó, el artículo 20 de la Constitución Nacional establece una prohibición categórica frente a la censura. “Los medios son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

 **Lo que realmente sucede**

En Colombia la prohibición constitucional de la censura consagra en la práctica un sistema de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la actividad periodística. Eso quiere decir que –a priori– ninguna autoridad puede impedir la circulación de un impreso o la emisión de un telenoticiero o de un radionoticiero, aunque, si se cometen errores, se configuran responsabilidades penales, civiles y administrativa en cabeza de los periodistas, directores y medios. No obstante, existen otros mecanismos de intimidación o seducción de los medios por las autoridades como el manejo de la pauta oficial, amenazas de investigación, sanciones tributarias, concesión de nuevas licencias o cancelación de las vigentes, nombramiento o destitución de parientes de los periodistas en el servicio público, entre otros.

# SOCIEDAD CIVIL

## INDICADOR

¿Tiene el público acceso a la información y documentos expedidos por las autoridades públicas?

### Previsión formal

Con base en el principio de publicidad se tiene el derecho a tener acceso a toda la información, excepto a la que está protegida legalmente con reserva. Además de los mecanismos de información generales que tienen las entidades, existe el derecho de petición, de rango constitucional.

### Lo que realmente sucede

Aunque en la Constitución de 1991 se consagraron mecanismos para garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, en la práctica es frecuente que ésta se oculte o que se pongan trabas en su acceso.

- a) Un sector de las veedurías (instrumento colectivo de carácter legal para el control ciudadano sobre los asuntos públicos) considera que el derecho de petición se viola, porque algunos funcionarios no proporcionan la información requerida, basados en argumentos formales.
- b) Las dificultades no radican solamente en el acceso a los documentos, sino en la falta de información sobre los mecanismos de publicación y de protección del derecho a la información.
- c) A partir del mismo Estado existen limitaciones para producir información. El problema es principalmente de recursos y no sólo de voluntad política.
- d) Es frecuente que el funcionario público desconfíe del ciudadano y se previene cuando éste acude a solicitar información.

Existen otros mecanismos de intimidación o seducción de los medios por las autoridades como el manejo de la pauta oficial, amenazas de investigación, sanciones tributarias, concesión de nuevas licencias.

## INDICADOR

¿Las autoridades generalmente cooperan con los grupos de ciudadanos organizados?

 **Previsión formal**

Existen programas de promoción de la organización y de la participación ciudadana, tanto a nivel del ejecutivo como de los distintos órganos de control. El Estatuto de Contratación, art. 66, contempla el apoyo y la colaboración que las autoridades deben brindar a las personas o asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual. Establece igualmente que el gobierno nacional y de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual. La ley 142/94, sobre servicios públicos, establece que las autoridades municipales y departamentales y la superintendencia del ramo deben apoyar y asesorar los “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”.

 **Lo que realmente sucede**

Si bien se han desarrollado algunos programas, estos no son sistemáticos ni cuentan con recursos suficientes. La cooperación, apoyo o interlocución entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil depende de la fortaleza de éstas y/o de la voluntad política del gobernante. Un significativo ejemplo es el de los Consejos de Planeación, únicas instancias de participación ciudadana de nivel constitucional. El Consejo Nacional de Planeación, luego de un largo proceso de negociación y de presión con instancias del gobierno obtuvo apoyo de éste con algunos escasos recursos para su funcionamiento y solamente un 10% de los 1.091 Consejos Municipales de Planeación que deben existir en el país reciben algún tipo de apoyo por parte de las respectivas autoridades municipales<sup>22</sup>.

Los lazos de confianza entre la sociedad civil y el Estado no están fortalecidos.

---

22. Dato suministrado por el Consejo Nacional de Planeación. Febrero de 2001.

## INDICADOR

¿Los ciudadanos o grupos de empresarios organizados emprenden campañas en contra de la corrupción?

### Previsión formal

Cada vez son más importantes y destacados los esfuerzos realizados por las organizaciones sociales y comunitarias, los empresarios y la ciudadanía en general. Algunas de estas acciones son las siguientes:

- a) Particularmente las veedurías ciudadanas han cumplido un destacado papel en la lucha contra la corrupción. En los últimos años se les han hecho importantes ejercicios de control ciudadano a trascendentales procesos políticos y administrativos: el proceso 8000, con el cual se investigaba penalmente al presidente Ernesto Samper por el ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña electoral; el proceso de elección presidencial de 1998; la elección de magistrados de las altas cortes judiciales; la reforma constitucional en 1996, la inversión pública en el distrito capital en Bogotá Cómo Vamos, entre otros. De otra parte, como se mencionó anteriormente, la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas (Red Ver) denunció en febrero de 1999 a 89 congresistas por hechos relacionados con corrupción
- b) Las denuncias de la ciudadanía son cada vez mayores. Prueba de ello es la evolución de casos denunciados contra congresistas para pérdida de investidura en el Consejo de Estado, durante el período 1991-2000, las cuales aumentaron de 1 en 1991, cerca de 32 en 1996, y a 113 en 2000.
- c) Otros importantes esfuerzos de control son los de “Candidatos Visibles” y “Congreso Visible”, como mecanismos de información para fortalecer un voto más informado y de seguimiento a las actuaciones de los congresistas en el desarrollo de sus funciones.
- d) La creación de organizaciones de la sociedad civil con el propósito de luchar por la probidad y la anticorrupción en distintas áreas de la sociedad a nivel nacional o regional. Tal es el caso, por ejemplo, de la Corporación Transparencia por Colombia, producto de la alianza entre dos iniciativas en la lucha

Entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil depende de la fortaleza de éstas y/o de la voluntad política del gobernante.

- contra la corrupción con el apoyo o la participación directa de organizaciones sociales, medios de comunicación y empresarios.
- (e) El diseño, aplicación, promoción o difusión de herramientas y proyectos por la probidad, por parte de organizaciones de la sociedad civil. Ejemplo de ellos son los Pactos de Integridad; Círculos de Integridad; Precios Comparados; Elefantes Blancos; Programas Integrales de Ética; la Red Nacional por la Transparencia, la Probidad y la Integridad, impulsados por la Corporación Transparencia por Colombia; y los Pactos de Probidad desarrollados por Confecámaras.
  - (f) La inclusión del tema, con un capítulo particular, en informes del Consejo Nacional de Planeación<sup>26</sup>.

## INDICADOR

¿Vigilan los ciudadanos lo que hace el gobierno en áreas como la prestación de servicios públicos, etc.?

### **Previsión formal**

La ley 142 de 1994 establece los “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” como instancias de vigilancia de los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos. Los comités deben elegir un vocal que actuará como su representante ante la entidad prestadora del servicio.

### **Lo que realmente sucede**

Los comités no cumplen, con toda la amplitud que el tema merece, un papel de vigilancia. Varios problemas o limitaciones pueden mencionarse: la instrumentalización que de los mismos han hecho las entidades prestadoras de servicios y la superintendencia “como meros tramitadores de recursos”; la limitación

---

26. Incidencia de la Corrupción en el Desarrollo del País - El Salto Social: La Sociedad pide cuentas, Consejo Nacional de Planeación, Bogotá, noviembre, 1997.



constitucional en el sentido de que para las entidades privadas no opera la figura del vocal; la lentitud de las empresas y de la superintendencia en la tramitación de las quejas, reclamos y recursos.

Además de lo anterior, algunos movimientos sociales han venido debatiendo las políticas de privatización o contratación por concesión a particulares de algunos servicios públicos.

## INDICADOR

¿Los ciudadanos regularmente presentan al Congreso de la República proyectos de ley?

### Previsión formal

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar un proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los consejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales. Está consagrada como mecanismo de participación ciudadana en la constitución nacional y desarrollado en la ley 134 de 1994.

### Lo que realmente sucede

Algunos pocos proyectos de ley han sido presentados pero solamente a uno se le ha dado trámite y fue aprobado (ley antiseccentro). Frente a la reforma política se intentó infructuosamente el trámite por iniciativa popular. A pesar de haber recogido más de un millón de firmas, no alcanzó el número exigido por las normas que establecen unos umbrales demasiado altos y en la práctica hacen poco probable el éxito de iniciativas de esta naturaleza.

Algunos movimientos sociales han venido debatiendo las políticas de privatización o contratación por concesión a particulares de algunos servicios públicos.

# GOBIERNO LOCAL

## INDICADOR

¿Hay una exigencia legal para que las reuniones de las corporaciones públicas de nivel local sean públicas y abiertas a la prensa?

### Previsión formal

No hay exigencias legales al respecto. Rige el principio de publicidad de la administración pública, que es un principio de rango constitucional.

### Lo que realmente sucede

Las reuniones de concejos municipales y de asambleas departamentales son abiertas. Sin embargo, cuando se trata de algún asunto delicado, las sesiones formales y públicas están antecedidas por sesiones reservadas y por acuerdos a puerta cerrada que la ciudadanía no conoce, de manera que cuando se llega a la sesión ordinaria ya hay unos acuerdos previos que determinan el curso de la sesión.

## INDICADOR

¿Existen criterios claros que restrinjan la celebración de estas reuniones a puerta cerrada?

### Previsión formal

Toda corporación pública debe funcionar en sesión pública, es decir, sus sesiones son abiertas al público y a la prensa, salvo que se trate de urgencia de orden público.

# ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE GOBIERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

¿Ha anunciado el gobierno una estrategia anticorrupción y un cronograma para implementarla?

Desde finales de la década de 1970 en el país se han desarrollado políticas que directa o indirectamente involucran el problema de la corrupción, a través de líneas tales como:

- I. La racionalización de trámites y procedimientos para alcanzar mayor agilidad e incrementar la eficiencia de los procesos administrativos.
- II. Impulso a reformas estructurales, tendientes, entre otras cosas, a la modernización de la institucionalidad, la aplicación de principios de transparencia, participación ciudadana y eficiencia.
- III. La implementación de estrategias o programas de lucha contra la corrupción.

Dado que no se tienen evaluaciones sobre la incidencia de las acciones desarrolladas en cada uno de los gobiernos, a continuación se relacionan las medidas adoptadas en cada cuatrienio:

## **Administración de Julio César Turbay (1978–1982)**

Bajo el programa Colombia Ágil se propuso racionalizar trámites como una manera de reducir oportunidades para la corrupción y ajustar procedimientos para alcanzar mayor agilidad y eficacia de la administración pública.

Los datos en este capítulo se tomaron de:

- Presidencia de la República -BID, “La Lucha Contra la Corrupción en Colombia y recomendaciones para Diseñar una Nueva Estrategia”. Informe final presentado por Fernando Cepeda Ulloa, Santa Fe de Bogotá, Febrero de 1999.
- Ministerio de Gobierno, “La Corrupción al Descubierto”, República de Colombia 1994.
- Página Web del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, [www.anticorrupcion.gov.co](http://www.anticorrupcion.gov.co)

Las sesiones formales y públicas están antecedidas por sesiones reservadas y por acuerdos a puerta cerrada que la ciudadanía no conoce

- Eliminación de la autenticación de documentos oficiales. (Decreto 1024 de 1982).
- Simplificación de los requisitos para exámenes de admisión en las universidades (Decreto 1034 de 1981).
- Aumento de la vigencia de la tarjeta de operación de vehículos. (Decreto 691 de 1982).
- Devolución de excesos de retención en la fuente en materia tributaria. (Resolución 170 de 1982).

### **Administración de Belisario Betancurt (1982–1986)**

Se creó el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública para simplificar, agilizar e incrementar la eficiencia de los procesos administrativos.

- Desatrasó la expedición de 135.467 licencias de conducción.
- Sistematización de la División de Extranjería para la expedición de visas y el control de los extranjeros. (Decreto 1000 de 1986).
- Agilización del procedimiento para la aprehensión de mercancías en las aduanas. (Decreto 1520 de 1984).
- Agilización de la expedición del paz y salvo para los aportantes al Servicio Nacional de Aprendizaje. (Resolución 0704 de 1985).

### **Administración de Virgilio Barco (1986–1990)**

Creó, mediante el decreto 3435 de 1986, la Comisión Colombia Eficiente como experimento de trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado.

Así mismo, desarrolló una lucha contra los carteles de la droga, identificados como los catalizadores del fenómeno de la corrupción.

Entre los logros de la Comisión Colombia Eficiente se encuentran:

- Expedición de pasaportes en un solo día.
- Reforma a la administración de justicia, que incluía la desjurisdiccionalización de varios trámites, sucesiones, matrimonio civil, cambio de nombre, separación. (Ley 23 de 1991).

- Introducción del pago de impuestos a través de los bancos y eliminación del paz y salvo para los impuestos nacionales.

En desarrollo de su política de lucha contra los carteles de la droga se contempló la figura del enriquecimiento ilícito (decreto 1395 de 1989) como mecanismo para contrarrestar los efectos perversos de estas organizaciones.

### **Administración de César Gaviria (1990–1994)**

En desarrollo de la nueva Constitución, vigente a partir de junio de 1991, se propuso impulsar la competencia en el mercado y la eliminación de monopolios estatales; redefinir el papel del Estado, modernizar las instituciones para lograr la moralidad y la eficiencia, racionalizar trámites y regulaciones, profesionalizar y mejorar las condiciones de los servidores públicos e impulsar un proyecto de ley sobre moralización de la administración pública. En este marco se creó la Consejería para la Moralización.

- Modernización de más de 60 entidades del sector público (entre ellas la Procuraduría y la Contraloría) creación de la Fiscalía General de la Nación y la supresión de algunas.
- Desarrollo de la figura del Veedor del Tesoro.
- Creación de oficinas de control interno en los ministerios.
- Modernización y limpieza del sistema de aduana, impuestos nacionales, puertos y otras instituciones del sector exportador.
- Impulso de un régimen disciplinario para los funcionarios públicos.
- Aprobación de la ley estatutaria de partidos que introduce tribunales y códigos de ética e introducción de reglas de financiación de campañas ley 130 de 1994.
- Implementación del proceso de extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito.

### **Administración de Ernesto Samper (1994-1998)**

Creó la Consejería Presidencial para la Administración Pública con un plan de acción, Plan Transparencia para Volver a Creer (Decreto 250 de 1995), cimentado sobre principios de responsabilidad gubernamental, transpa-

rencia y lucha contra la corrupción, en donde se contempla la participación ciudadana como elemento fundamental.

- Aprobación del “Estatuto Anticorrupción” (ley 190 de 1995).
- Expedición del decreto 2150 /95 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública”.
- Fortalecimiento de la justicia mediante la creación de métodos de solución alternativa de conflictos.
- Aprobación del Código Único Disciplinario, ley 200 de 1995.
- El Desarrollo de un programa masivo de depuración de la policía.

### **Administración de Andrés Pastrana (1998–2002)**

El plan de desarrollo de la actual administración incluyó una estrategia de lucha contra la corrupción, en coordinación a la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la administración pública. Se creó El Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, como el órgano asesor de coordinación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las estrategias de anticorrupción con dos líneas de acción. La primera de Prevención, para mejorar la eficiencia y transparencia de las entidades públicas y para promover en los servidores públicos conductas basadas en principios y valores éticos. La segunda, de Control y Sanción de los actos corruptos, tendiente a fortalecer la participación ciudadana y para establecer espacios formales de cooperación interinstitucional y ciudadana en materia de corrupción.

Hasta el momento, los resultados obtenidos son los siguientes:

- Ahorro de 21.8% en el costo de operación del proceso de expedición de licencias fitosanitarias en el Instituto Colombiano Agropecuario.
- Ahorro de 13.1% en el costo de operación del proceso de quejas y reclamos en la Superintendencia Nacional de Salud.
- Diseño de un mecanismo de certificación que se otorga por parte del ICONTEC, sobre la base del cumplimiento de normas técnicas que se establezcan para asegurar la eficiencia y la transparencia de los procesos de contratación, hacienda pública y selección de personal en el sector público.

- Control y seguimiento a cerca de 83 casos relevantes y de connotación nacional en materia de corrupción, de los cuales 54 son de conocimiento de la Policía Judicial (DAS) y 29 han sido judicializados.
- Impulso a un proyecto de ley para reformar el Estatuto de Contratación.
- Diseño y difusión (en las entidades de nivel central) de la guía para la formación de valores éticos entre los servidores públicos.
- Implementación de una campaña de sensibilización –“Los bienes públicos son sagrados y nos pertenecen a todos”–, tendiente a concientizar a la ciudadanía del deber y los beneficios de participar en la lucha contra la corrupción. A partir del lanzamiento de la campaña, el nivel de denuncias se ha incrementado en cerca de 40%.
- Desarrollo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, de audiencias públicas en 26 municipios visitados con el fin de recibir denuncias de los ciudadanos y desarrollar procesos investigativos con funcionarios especializados.