

# ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

*Propuestas para  
combatir la  
corrupción el sector  
público desde un  
enfoque sistémico*

ANTICORRUPCIÓN

2023



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**DAI**  
Shaping a more livable world.

**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**  
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

**JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA**



## CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis  
Guillermo Carvajalino Sánchez José  
Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Sylvia Escovar Gómez  
Margarita Garrido Otoyá  
Juan Francisco Lozano Ramírez  
Rosa Inés Ospina Robledo

## JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno  
Eulalia Arboleda de Montes  
Carolina Calderón Guillot  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Guillermo Vargas Ayala  
Eduardo Wills Herrera

## DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Sandra Ximena Martínez Rosas  
Directora Programática - Iniciativas  
con Sistema Político y Estado

### Mario Blanco

Coordinador de Proyecto Línea  
Gestión Pública

### Andrea Carolina Velasco Muñoz

Profesional de Proyecto Línea  
Gestión Pública

### Fabián Camilo Chaparro

Profesional de Proyecto Línea  
Gestión Pública

### Marcela Páez Baquero

Profesional de Proyecto Línea  
Gestión Pública

### Diego Alejandro Duarte

Profesional de Proyecto Línea  
Gestión Pública

### Karen Hussmann

Consultora Experta

—

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

—

## CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Calle 35 N° 24-19

PBX: +57 601 477 8282

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

Bogotá, Colombia

Junio de 2023

*Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de Estados Unidos.*

# CONTENIDO

<b>1.</b>	Introducción	<b>5</b>
<b>2.</b>	Corrupción, un fenómeno preocupante y débilmente atacado	<b>6</b>
<b>3.</b>	Corrupción, un fenómeno complejo y sistémico	<b>8</b>
<b>4.</b>	La respuesta institucional frente a la corrupción	<b>13</b>
<b>5.</b>	Una propuesta sistémica desde la Arquitectura Institucional Anticorrupción para abordar el fenómeno en Colombia	<b>22</b>
<b>5.1.</b>	Estrategia nacional de lucha contra la corrupción y coordinación general	<b>25</b>
<b>5.2.</b>	Entidades que conforman la Arquitectura Institucional Anticorrupción	<b>26</b>
<b>5.3.</b>	Estrategias por sectores y sistemas clave	<b>29</b>
<b>5.4.</b>	Ámbitos prioritarios de la lucha contra la corrupción	<b>32</b>
<b>5.5.</b>	Territorialización	<b>35</b>
<b>6.</b>	Conclusiones	<b>36</b>
<b>7.</b>	Bibliografía	<b>38</b>

# INTRODUCCIÓN

Transparencia por Colombia nace en 1998 “como respuesta de la sociedad civil colombiana a un escenario político complejo, por la incidencia de la corrupción en la institucionalidad pública y en el debilitamiento de la democracia”.

Aunque la lucha contra la corrupción ha sido un tema presente en la agenda pública durante los últimos años, pareciera ser que los resultados de esta lucha no han sido los esperados. Los continuos escándalos de corrupción que resuenan en los medios de comunicación han contribuido a la generación de un ambiente de incertidumbre, desconfianza y desapego por lo público. Este documento busca abordar en primer lugar, algunas de las razones por las cuales la corrupción es un fenómeno tan complejo y difícil de combatir. Asimismo, se revisa cómo ha sido la respuesta normativa e institucional en Colombia, la cual ha tendido a girar más en torno a retos coyunturales y al cumplimiento de estándares internacionales, que a la planeación sistémica y coordinada de una respuesta interinstitucional a este fenómeno.

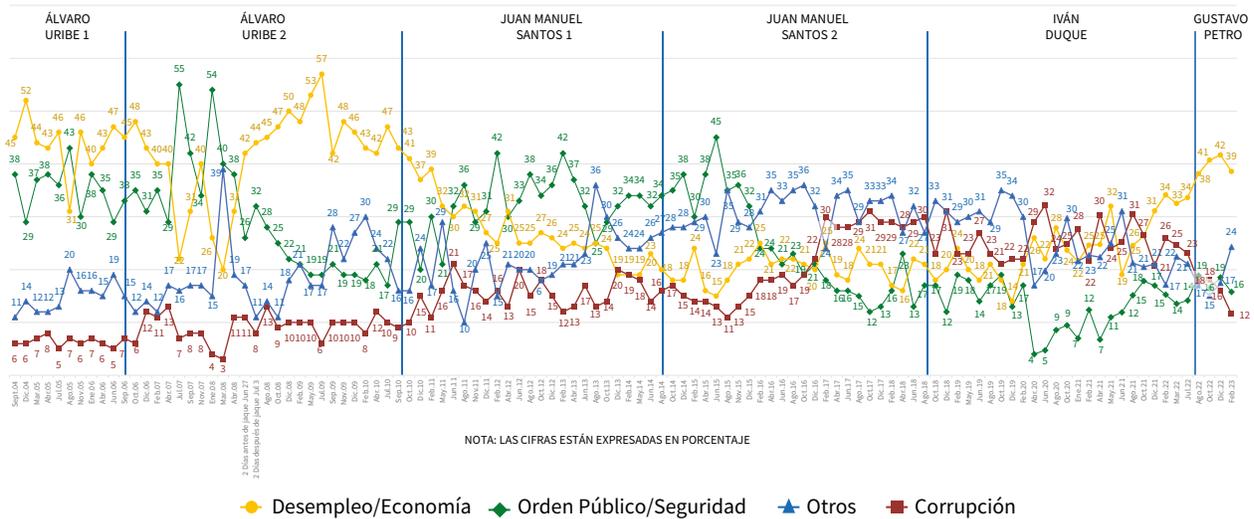
Como respuesta a dicho contexto, en segundo lugar, se desarrollan los elementos necesarios para fortalecer la Arquitectura Institucional Anticorrupción y hacer frente al fenómeno desde una óptica sistémica, que permita organizar los esfuerzos estatales para dinamizar la lucha contra la corrupción de una manera más eficiente.

Este documento, elaborado por Transparencia por Colombia en el marco del Programa Juntos Por la Transparencia, busca ofrecer insumos relevantes para el desarrollo de políticas públicas, el ajuste a la institucionalidad y el combate efectivo a la corrupción desde una mirada enfocada en el estudio de la Arquitectura Institucional Anticorrupción del país. Para avanzar en este sentido aún quedan elementos a considerar desde una mirada sectorial, territorial y también, en sistemas y ámbitos en específicos.

## 2. Corrupción, un fenómeno preocupante y difícil de enfrentar

La corrupción es uno de los principales problemas para el desarrollo socioeconómico, la consolidación de un Estado eficaz y eficiente y el fortalecimiento de la democracia. En Colombia, durante los últimos años la desconfianza ciudadana frente al Estado motivada por actos de corrupción ha venido en aumento, causando un descontento social que se ha manifestado a través de intensas movilizaciones sociales. La encuesta de febrero de Invamer (2023), refleja que la corrupción recientemente ha sido considerada por los ciudadanos como uno de los problemas más graves del país. Resultados similares se tuvieron en la encuesta aplicada en octubre de 2022, donde la corrupción se ubicó por encima de problemas como la economía y la seguridad; además, para ese momento 87% de los encuestados indicaron que la corrupción estaba empeorando.

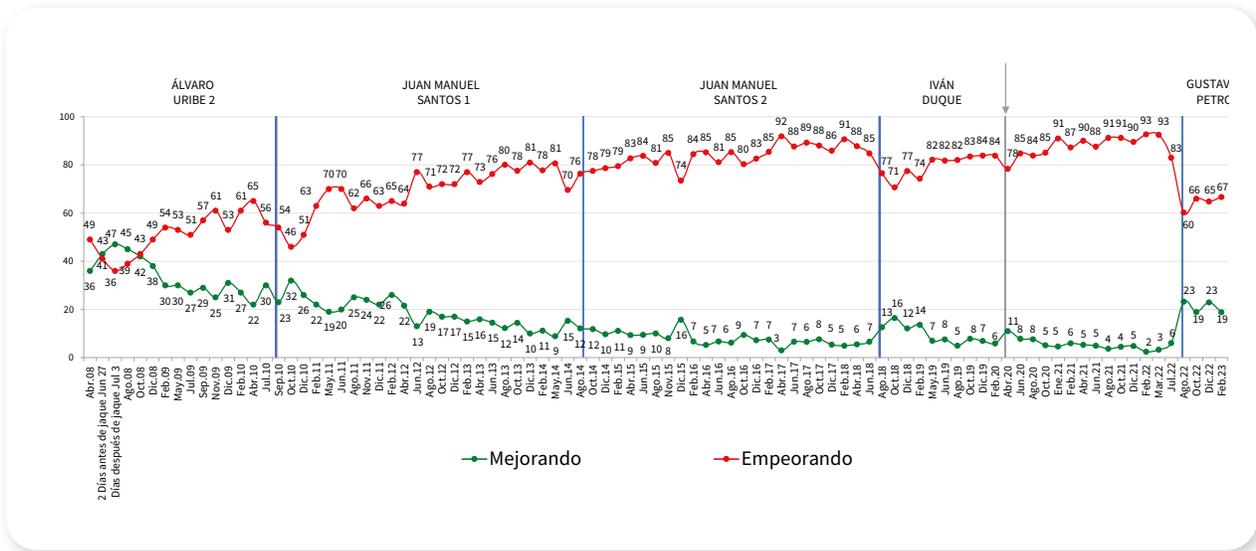
**ILUSTRACIÓN 1: ENCUESTA INVAMER FEBRERO DE 2023: ¿CUÁL ES EL PRINCIPAL PROBLEMA QUE TIENE COLOMBIA EN ESTOS MOMENTOS?**



Otros: la niñez desamparada, educación, narcotráfico, salud, servicios públicos, transporte/carreteras, la oposición del gobierno/ la polarización, mala función del gobierno/ presidente, drogadicción, impunidad/falta de justicia/ leyes, la falta de información hacia la población/ falta de comunicación y diálogo, el sistema político/ partidos políticos y el congreso/ senado

Fuente: Encuesta Invamer (2023)

**ILUSTRACIÓN 2: ENCUESTA INVAMER FEBRERO DE 2023: ¿CONSIDERA USTED QUE EN COLOMBIA ESTÁ MEJORANDO O EMPEORANDO LA CORRUPCIÓN?**



Fuente: Encuesta Invamer (2023)

No es coincidencia que la lucha contra la corrupción haya sido quizás el tema más protagónico de las campañas presidenciales de 2022. Algunos de los candidatos presentaron discursos generales donde se hacían señalamientos hacia los responsables, “los corruptos”, pero sin mayor profundidad en la comprensión del fenómeno ni en la argumentación y/o viabilidad de las propuestas.

Varias propuestas tenían un énfasis marcado en el nivel central del Gobierno, sin mayor desarrollo en el nivel territorial; en este escenario se plantearon temas como la recuperación de recursos, pero sin desarrollar las propuestas para implementar estas iniciativas ni tampoco, las que tienen que ver con el fortalecimiento de las medidas de cooperación internacional para luchar contra la corrupción (Mutante, 2022).

El entonces candidato y actual Presidente de la República, Gustavo Petro, también hizo de la lucha contra la corrupción una prioridad en su campaña, enmarcando sus propuestas bajo las líneas de justicia social, ubicando a la corrupción como un problema estructural, con múltiples actores legales e ilegales involucrados.



Entre sus propuestas de campaña, se encontraron algunas tendientes a promover la independencia del sistema judicial y de los órganos de control mediante modificación a las funciones de la Contraloría y Procuraduría, y el cambio en la nominación del Fiscal General de la Nación; propuso además eliminar al Consejo Nacional Electoral y cambiarlo por un Tribunal Electoral autónomo, aumentar la participación ciudadana y trabajar para “limpiar” la política con el fin de acercarla a la gente y volver a crear la confianza institucional (Transparencia por Colombia, 2022b).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se destacan algunas acciones como el desarrollo de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción<sup>1</sup>, acciones tendientes a fortalecer el acceso a la información, a modernizar el Estado, y algunas propuestas puntuales en materia de proposiciones legales frente a la denuncia y la protección a denunciantes; sin embargo, desde Transparencia por Colombia se considera que todavía hace falta abordar este problema desde una mirada más profunda, y que permita identificar y mitigar los riesgos y condiciones estructurales que sustentan a la corrupción.

A la vez, se requiere el despliegue de acciones y el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la prevención, control y sanción de la corrupción. Todo lo anterior, desde un abordaje más claro de la lucha contra la corrupción que tenga en cuenta los daños que causa, las víctimas que deja y las opciones para repararlos.

Para tal fin es necesario comprender mejor este fenómeno, así como la respuesta institucional que se ha priorizado para enfrentarlo, puntos que se desarrollarán en los siguientes apartados.

### 3. Corrupción, un fenómeno complejo y sistémico

En términos generales, la corrupción puede ser definida como “el abuso de posiciones de poder o de confianza por parte de un actor o un grupo determinado de poder para obtener beneficios privados en detrimento de los intereses colectivos, y que deteriora la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta la garantía de los Derechos Humanos”<sup>2</sup>.

1 Este artículo fue agregado durante el trámite legislativo, como una proposición de la Comisión Accidental de Lucha Contra la Corrupción, lo que responde a varias acciones de incidencia y solicitud de ajustes al PND desde la sociedad civil, incluida la Corporación Transparencia por Colombia.

2 Aquí se incluyen elementos de la definición de Transparency International, Transparencia por Colombia (2014) y otras consecuencias identificadas en el estudio de la corrupción.

A partir de este enfoque, se ha tendido a estudiar la corrupción principalmente en los sistemas públicos y estatales, ya que existe una vinculación específica con el poder o la función pública la cual es encomendada a individuos e instituciones, afectando la posibilidad de que las obligaciones constitucionales del país como la protección de los derechos de sus ciudadanos no se puedan cumplir.

De esta manera, la lucha anticorrupción cobró una gran importancia para el buen funcionamiento de la institucionalidad en los países democráticos, por lo que a mediados de la década de los 90, se plantearon algunas propuestas metodológicas para entender y atacar el fenómeno de la corrupción. Tradicionalmente, se hacía énfasis en el individuo como actor racional, o comprometido en actos corruptos de manera aislada, por lo cual uno de los mayores fenómenos a combatir era el soborno<sup>3</sup>.

Posteriormente, aparece la conocida fórmula de Robert Klitgaard en la que se expresan las motivaciones o causales de la corrupción: Corrupción (C) = Monopolio de las decisiones (M) + Discrecionalidad en la toma de decisiones (D) – Rendición de Cuentas (R)<sup>4</sup> (Klitgaard, International cooperation against corruption, 1998). Así las cosas, la corrupción en su sentido clásico se explicaría como el producto de tres factores: el primero, la oportunidad, producto de una posición que permite generar algún beneficio en particular, y que va de la mano con la discrecionalidad de la toma de decisiones sin control; el segundo, el beneficio que se puede obtener; y el tercero, el riesgo al cual se expone si llega ser descubierto<sup>5</sup> (Argandoña, 1999).

En Colombia, igual que en la mayoría de los países de América Latina, la corrupción no suele responder a lógicas de conductas individuales actuando de manera aislada, sino se trata de lógicas colectivas acompañadas de un contexto en el cual este fenómeno resulta funcional al sistema político y social (Garay Salamanca & Salcedo Albarán, 2008), donde predominan dinámicas de corrupción profundamente arraigadas y donde operan esquemas complejos de corrupción cada vez más sofisticados, y que pueden trascender las fronteras nacionales. Por lo anterior, ha sido necesario cambiar la manera de entender este fenómeno y abordar conceptos más complejos como Gran Corrupción y Macrocorrupción.

En palabras de José Ugaz, *“Ahora los actores corruptos tienen enormes cuotas de poder político y económico –a veces internacional–, las cantidades de recursos oscuros movilizados son colosales y el impacto sobre los derechos fundamentales de*

3 *“Corruption occurs at the interface of the public and private sectors. Whenever a public official has discretionary power over distribution to the private sector of a benefit or cost, incentives for bribery are created” (Ackerman, 1997).*

4 El término original en inglés *“Accountability”*, de difícil traducción, no solo tiene que ver con la Rendición de Cuentas sino con la capacidad de ser responsables y poder justificar claramente las acciones.

5 No obstante, la concepción clásica ha dejado de lado elementos relacionales, de contexto, tiempo, posición, poder y espacio en los escenarios proclives de corrupción (Persson, Rothstein, & Teorell, 2010).

*las poblaciones en los países es monumental. Por eso es llamada la ‘gran corrupción’* (2020). En Colombia, casos de gran corrupción como Odebrecht permiten evidenciar la gravedad e impacto de la corrupción en la toma de decisiones y en la elección de nuestros mandatarios.

### **Gran corrupción - Caso Odebrecht**

Uno de los casos más icónicos de corrupción recientes tuvo como protagonista a la constructora brasileña Odebrecht, firma que realizó pagos millonarios en calidad de sobornos para influenciar procesos de contratación y ganar ilícitamente las concesiones de obras grandes de infraestructura en varios países de Latinoamérica y el Caribe, se estima que se entregaron en coimas aproximadamente 788 millones de dólares, a miembros de los Gobiernos, partidos políticos, empresas y personas naturales con el fin de obtener la venía para la construcción de mega obras de infraestructura multimillonarias de una manera fácil y sin mayores estándares de transparencia.

Estas actividades evolucionaron con los años, desarrollando habilidades de lobby que pasaban la barrera de lo legal, en donde miembros de la firma constructora podían comunicarse de manera particular con socios, aliados, operadores financieros de cada país, miembros de las ramas legislativa y ejecutiva, mediante correos electrónicos, mensajes directos con códigos cifrados y contraseñas cerradas, con el fin de interferir en decisiones políticas y administrativas a favor de ellos.

En Colombia se conoció que, las redes de corrupción de esta firma constructora alcanzaron tan alto nivel que aportaron en las campañas presidenciales que se llevaron a cabo en el 2010 y 2014, financiando ilegalmente las campañas del candidato Juan Manuel Santos 2010-2014 y la del candidato Óscar Iván Zuluaga (Transparencia por Colombia, 2019a), ignorando y violando la ley, ya que a pesar de permitirse la financiación desde el sector privado a campañas electorales, es ilegal recibirlas por parte de empresas extranjeras y por parte de personas jurídicas en el caso de elecciones presidenciales.

Por otra parte, se estima que fueron en total \$85.000 millones de pesos los sobornos en Colombia (Transparencia por Colombia, 2019a)- La Fiscalía General de la Nación encontró implicados en esta red a congresistas (Otto Bula, y Bernardo Elías Vidal) y miembros de alto rango y nivel directivo de algunas de las carteras ministeriales del país (Luis Fernando Andrade, Director de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI; y Gabriel García Morales, Viceministro de Transporte) con el fin de que las concesiones quedarán en manos de la firma Odebrecht (Semana, 2017).

De esta forma, se evidencia que, una de las mayores falencias es la captura del Estado, y las decisiones vía “plumazo”, que, por medio de artimañas políticas, decisiones y firmas de actores con nivel directivo, desvían recursos a favor de intereses particulares. Vale la pena destacar que, a raíz de este escándalo y otros más en la contratación estatal, así como por el proceso de modernización del Estado, se establecieron los pliegos de condiciones tipo mediante la Ley 1882 de 2018, la cual estandarizó algunos requisitos para realizar una contratación más transparente.

Sin embargo, aunque esta herramienta esté diseñada para no ser modificada, se están evidenciando posibles prácticas para cometer hechos de corrupción en medio de la implementación de los pliegos tipo, tales como alteraciones en el anexo de la experiencia, y otros requisitos, así como la omisión de este instrumento, y el desconocimiento o modificación de los criterios de selección (CCI, 2021).

Además, de las autoridades del ejecutivo y legislativo que participaron en los hechos de corrupción asociados a Odebrecht, el órgano de investigación también resultó inmerso en esta red financiada por la firma constructora. Durante la investigación de los hechos, se filtraron audios que comprometían al Fiscal General de la Nación Néstor Humberto Martínez, que años atrás había fungido como asesor jurídico del Grupo Aval, principal socio de Odebrecht en el país (Semana, 2018), y que no se declaró impedido a pesar de conocer sobre estas irregularidades antes de asumir como fiscal general, a lo cual se sumó la muerte de un testigo clave en extrañas circunstancias.

En suma, este caso de corrupción y captura del Estado, dio a entender la capacidad que tienen los actores de corrupción para socavar las ramas del sector público por medio de sobornos y actos de corrupción, sacar provecho por medio de sobrecostos y financiar ilegalmente campañas políticas con el fin de repercutir en la provisión de bienes y servicios de una manera no transparente afectando el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

El estudio de este caso en particular ha sido de gran importancia para evidenciar los factores de corrupción más complejos y ayudar a identificar cuáles pueden ser las soluciones para abordarlos.

Para ampliar la información sobre el Caso Odebrecht y otros, consultar el Monitor Ciudadano de la Corrupción: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

Cuando este tipo de corrupción logra extenderse a diferentes niveles del Estado, a diferentes territorios que pueden sobrepasar las fronteras nacionales, con diversidad de actores tanto privados, como públicos, legales e ilegales, se puede hablar de Macrocorrupción. Esta situación puede ejemplificarse con otras problemáticas como el narcotráfico donde se ha evidenciado una relación simbiótica en la cual diferentes actores legales e ilegales, mediante actos corruptos, afectan la institucionalidad con el objetivo de que esta facilite y no obstruya la actividad ilegal. En este caso, la corrupción puede manifestarse en los diferentes nodos de la actividad criminal -cultivo, producción, distribución, comercialización, consumo y lavado de activos-, y en diversidad de entidades públicas, mediante esquemas reticulares que involucran al sector público, sector privado, ciudadanía e incluso actores internacionales (Transparencia por Colombia, 2021d).

En Colombia, la corrupción ha distorsionado el comportamiento racional en distintos ámbitos del Estado, fallando a los mandatos constitucionales, socavando el crecimiento de la economía, distorsionando la asignación de recursos, impactando negativamente la cobertura y calidad de los servicios públicos, exacerbando o cimentando las inequidades, reduciendo el bienestar de la sociedad y causando daños que son muy difíciles de cuantificar especialmente en personas en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica, que suelen ser invisibilizadas en diferentes territorios del país<sup>6</sup>.

Lo anterior muestra que no solamente el Estado y su institucionalidad son víctimas de la corrupción, si no que al verse afectada la capacidad institucional de garantizar los bienes y servicios de la sociedad, se generan afectaciones negativas en la sociedad y vulneraciones a los derechos humanos.

### **Niños afectados por la corrupción - Caso Programa Alimentación Escolar (PAE)**

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es el sistema de asistencia alimentaria más antiguo de Colombia. Desde 1968 quedó a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), gracias a lo cual mejoró en cobertura y calidad de los servicios: pasó de dar “leche y mogolla” a distribuir comida caliente y refrigerios de muchos tipos en los colegios a nivel nacional (UNAL, 2022).

<sup>6</sup> “El silencio ha sido cómplice de las inequidades y la injusticia. Las voces acalladas de los territorios y de las poblaciones vulnerables imponen un velo sobre sus necesidades” (Ámbito Jurídico, 2023).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se tomó la decisión de dejar el PAE en manos del Ministerio de Educación con el fin de asegurar la cobertura universal de alta calidad con el apoyo de los entes territoriales. Sin embargo, a mediados del 2015 salieron a la luz pública fuertes irregularidades del programa gracias a reportajes en los medios de comunicación que vincularon tanto al Ministerio de Educación, como al ICBF.

Estas irregularidades se presentaron en mayor medida en la región Caribe, especialmente en los departamentos de Magdalena, Cesar, Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar y La Guajira. Según el reporte de la Contraloría General el PAE sumó pérdidas de hasta \$84.000 millones teniendo como víctimas a los estudiantes al recibir almuerzos precarios (Grandett, 2018).

Los actores involucrados en hechos de corrupción del PAE fueron en su mayoría funcionarios públicos y autoridades electas como alcaldes y gobernadores, quienes firmaban los contratos para los suministros de alimentos por valores bastante superiores. La Procuraduría General de la Nación concluyó que la adjudicación de estos contratos se realizaba “a dedo” violando los principios de transparencia y contratación.

Para ampliar el análisis sobre los hechos de corrupción en el PAE y otros, consultar el Monitor Ciudadano de la Corrupción: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

Los ejemplos anteriores, muestran que el abordaje tradicional y aislado de la corrupción no es suficiente para atacar su complejidad en la actualidad.

## 4. La respuesta institucional frente a la corrupción

En general se puede decir que en Colombia y Latinoamérica la lucha contra la corrupción se ha abordado desde un enfoque predominantemente reactivo y legalista, en el que los desarrollos normativos han buscado, en algunos casos, responder a los retos y escándalos asociados a la corrupción, o en otros casos, como requisito para cumplir con compromisos y estándares internacionales.

Aunado a lo anterior no se ha integrado en las medidas de lucha contra la corrupción una mirada integral de la gestión institucional lo que ha llevado a la falta de una visión estratégica, de largo plazo, articulada y que responda a los retos que presenta la corrupción.

A continuación, se detallan algunas de las aproximaciones que el país ha adoptado para luchar contra la corrupción.

#### **4.1.1. Convenciones e iniciativas anticorrupción internacionales como impulsores de la agenda anticorrupción**

Desde hace casi tres décadas se han creado instrumentos internacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996 de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).

- La Convención Interamericana Contra la Corrupción contiene medidas para un enfoque integral de lucha contra la corrupción incluyendo la prevención, detección, sanción y cooperación internacional. Esta fue aprobada y adoptada por Colombia a través de la ley 412 de 1997 y declarada su constitucionalidad a través de la sentencia C-397 de 1998.
- En 1997, países miembros de la OCDE firmaron la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Esta convención es el primer instrumento internacional que se enfoca en actos de corrupción de parte de empresas a funcionarios públicos internacionales, de modo que, aborda la corrupción transnacional, con un eje de los efectos negativos de las empresas de países desarrollados sobre países en vía de desarrollo. Colombia hace parte de la Convención para Combatir el Cohecho desde el 19 de enero de 2013. y se convirtió el miembro 37º de la OCDE el 28 de abril de 2020<sup>7</sup>.
- Durante el 2017, el Consejo de la OCDE desarrolló la Recomendación sobre Integridad, cuyo propósito es instaurar una estrategia preventiva y con un enfoque multidimensional para abordar este fenómeno. En 2020, la OCDE publicó el Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, estableciendo directrices para la implementación de estos principios incluyendo la forma en que las instituciones públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil pueden trabajar de manera conjunta en la prevención y el robustecimiento de medidas para mitigar

<sup>7</sup> Puede consultar el último informe paralelo de la sociedad civil sobre los capítulos 2 y 5 de la CNUCC. Disponible en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-de-los-capitulos-2-y-5-de-la-convencion-de-naciones-unidas-contra-la-corrupcion/>

esta problemática. Si bien estas medidas no son de carácter obligatorio, Colombia las ha tomado como una línea de base guía para adelantar acciones en materia de integridad pública.

- En el año 2003 se crea la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), como un instrumento mundial de carácter jurídico vinculante para prevenir y luchar contra la corrupción. La CNUCC se enmarca en temas relevantes como la prevención, criminalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, la asistencia técnica y el intercambio de información. Estos temas buscan impulsar cambios en las legislaciones nacionales y el enjuiciamiento de quienes cometen hechos de corrupción. La CNUCC es el instrumento internacional anticorrupción más completo el cual cuenta también, con un mecanismo de seguimiento que fomenta la participación ciudadana en la evaluación de estos avances. Colombia se adhirió a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción el 10 de diciembre de 2003 y lo ratificó el 27 de octubre de 2006.

De manera complementaria a las convenciones, en las últimas décadas han surgido diferentes iniciativas internacionales que buscan disminuir la corrupción en sus diferentes formas. Entre éstas se encuentran la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), y la Iniciativa de Transparencia de la Infraestructura (CoST), entre otras, las cuales tienen entre sus objetivos asegurar los compromisos concretos de los gobiernos nacionales para promover el gobierno abierto, divulgar información, datos abiertos sobre los recursos públicos, dar más poder y herramientas a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

Estos convenios e instrumentos internacionales han impulsado importantes cambios legales e institucionales, ayudando a fortalecer el marco normativo-institucional para luchar contra la corrupción.

#### **4.1.2. Respuesta normativa en Colombia**

Como respuesta a la presión internacional y a los retos que la corrupción presenta, Colombia ha desarrollado una serie de normativas y reglamentaciones para luchar contra la corrupción y aumentar la transparencia. Este marco normativo busca prevenir, mitigar y sancionar los hechos de corrupción en el sector público y privado.

En los siguientes párrafos se exponen algunas de las principales leyes de lucha contra la corrupción y transparencia en el país a partir de la Constitución Política de 1991, hasta el año 2022.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 1, enfatiza el reconocimiento legal de los derechos fundamentales, incluyendo la participación ciudadana y la prevalencia del interés general. Bajo este principio surge la Ley 136 de 1994 teniendo como objeto orientar la conducta de los funcionarios públicos, constituyéndose en la primera norma en la que se contemplan medidas para aumentar la transparencia prevenir y sancionar las conductas indebidas.

En esa misma línea y gracias a los primeros avances de los instrumentos regionales y las convenciones internacionales se establece en el país el primer Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), el cual establece medidas básicas para la contratación de servidores públicos, incentivos para el mejoramiento de su desempeño y la declaración de sus bienes. Además, esta ley incluye modificaciones al código penal relacionadas principalmente con los delitos contra la administración pública que puedan cometer los servidores públicos; así como aspectos asociados con el régimen financiero y el funcionamiento de las entidades públicas orientados a mejorar la vigilancia y el control de los recursos; también incluyó medidas relativas a la participación ciudadana y al rol de la prensa.

Luego de la adhesión del país a la Convención Interamericana Contra la Corrupción se crea el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC) bajo el Decreto 2405 de 1998. Este programa tenía como objetivo la articulación de iniciativas gubernamentales con los proyectos de los órganos de control y de la sociedad civil en materia de lucha contra la corrupción.

Para el año 2011, se aprobó el Estatuto Anticorrupción recogido en la ley 1474, cuyo objetivo era trazar medidas administrativas, penales y disciplinarias de lucha contra la corrupción, e impulsar temas claves como la regulación del lobby<sup>8</sup>, la creación de organismos especiales para la lucha contra la corrupción, políticas institucionales y pedagógicas, disposiciones para prevenir la corrupción en la contratación pública y medidas sobre el proceso de control fiscal.

Uno de los principales avances en materia de prevención de la corrupción y garantía del derecho de acceso a la información se encuentra en la Ley 1712 de 2014, con

8 Se han hecho múltiples intentos por regular el lobby en Colombia a través del Congreso de la República. No obstante, todos los proyectos de ley en la materia han sido archivados. Sobre los conflictos de interés, la Ley 2013 de 2019 obliga a la declaración de bienes y rentas a servidores públicos y electos por voto popular. Para mayor información consultar el informe de seguimiento al Compromiso de Lima para Colombia: [https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/1.-Informe-Colombia\\_ESP.pdf](https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/1.-Informe-Colombia_ESP.pdf)

la cual se regula el derecho de Acceso a la Información Pública y las condiciones para acceder a dicha información. La ley señala el principio de transparencia bajo el cual toda la información en poder de los sujetos obligados, definidos en esta ley, se presume pública. Por lo tanto, están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles.

Recientemente la Ley 2195 de 2022 de Transparencia, Prevención y Lucha contra la Corrupción, incluye nuevas reformas al Estatuto Anticorrupción, adopta medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, reparación al daño causado por la corrupción, registro de beneficiarios finales, y otras disposiciones. Su principal objetivo radica en implementar herramientas que contribuyan a la prevención de actos de corrupción y fomentar una cultura de legalidad e integridad, y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Esta legislación asociada a la lucha contra la corrupción ha girado en torno a fortalecer las penas de corrupción, promover estándares de comportamiento ético en el Estado, en la promoción del acceso a la información pública y mecanismos de rendición de cuentas, en facilitar que organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos ejerzan su derecho a la participación y control sobre los funcionarios públicos y el erario, entre otros aspectos.

Otras acciones se enfocan en fortalecer las penas de corrupción, y promover estándares éticos en el Estado. Colombia ha desarrollado un marco normativo para sancionar los delitos por corrupción, dentro del cual el Estatuto Anticorrupción de 2011 incluyó nuevos tipos penales y aumentó las penas en algunos delitos<sup>9</sup>.

Sin embargo, y a pesar de los cambios en las normas, las formas de corrupción parecieran adaptarse para evitar los nuevos controles. En paralelo, se identifica que la generación de nuevas leyes y regulaciones de lucha contra la corrupción no han estado suficientemente acompañadas de estrategias de implementación integrales, coordinadas y de alcance nacional, territorial y sectorial por lo cual las leyes e instituciones que existen formalmente no tienen altos niveles de efectividad. Además, persisten las redes complejas corruptas que desarrollan esquemas para eludir o saltarse las normas y/o capturarlas, junto con afectaciones de captura en ámbitos de los órganos de control y justicia por parte de las élites políticas y los grupos de poder, inhibiendo un control efectivo y una sanción oportuna.

<sup>9</sup> Al respecto, Transparencia por Colombia hizo un listado de los principales delitos asociados a la corrupción el Código Penal, asociados por el bien jurídico protegido como la administración pública, el patrimonio económico, los mecanismos de participación democrática, entre otros (Transparencia por Colombia, 2023).

Como consecuencia, se genera una creciente pérdida de confianza ciudadana en la efectividad de las normas, de las instituciones y de quienes están a cargo de ellas, y en algunos casos cinismo frente a nuevos postulados anticorrupción de parte de los gobernantes.

## Recomendaciones al desarrollo normativo

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera importante avanzar en, por lo menos, dos sentidos:

En primer lugar, desde el ámbito legal se requiere un mayor esfuerzo por parte del legislador, y de la colaboración de la academia y la sociedad civil para avanzar en fortalecer la normatividad actual para que apunte a los retos prioritarios para atender el fenómeno. Entre los temas pendientes por legislar y que se enfocan concretamente en la lucha contra la corrupción se encuentran la denuncia y protección al denunciante<sup>10</sup>, la reglamentación del cabildeo, la persecución a los flujos financieros ilícitos y la responsabilidad penal de personas jurídicas ante hechos de corrupción.

En segundo lugar, deben fortalecerse otros desarrollos normativos asociados a fortalecer la gestión pública y la gobernabilidad institucional. Esto incluye la reforma al sistema de empleo público, la reforma a la elección de las cabezas de los órganos de control e investigación, la reforma al Estatuto General de Contratación, al sistema político y un régimen de sanciones sobre el incumplimiento de la Ley 1712 de Acceso a la Información Pública, entre otras (Transparencia por Colombia, 2022a).



### 4.1.3. Respuesta institucional hacia la corrupción

Más allá de tener un marco normativo adecuado y suficiente para enfrentar la corrupción desde las acciones de prevención, control y sanción, es necesario avanzar en la reglamentación y cumplimiento de las normativas existentes. Esto pasa por fortalecer la voluntad política, tener coherencia entre el discurso y la materialización de acciones, la disposición de recursos, la coordinación interinstitucional efectiva y la definición de metas de largo plazo que sean medibles y tenga un alto impacto. Esto es especialmente importante si se quiere tener una respuesta institucional contundente contra la corrupción (OCC,2021a).

<sup>10</sup> Actualmente está cursando un proyecto de Ley “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones” los comentarios de Transparencia por Colombia sobre el mismo pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/comentarios-proyecto-ley-336-2023c-227-2023s/>

## Agencias anticorrupción

A nivel de lineamientos internacionales para la creación de un órgano para prevención de la corrupción se encuentra la CNUCC (artículo 6). En dicha convención se plantea que las agencias deben coordinar, supervisar y promover políticas de lucha contra la corrupción, aumentar y difundir conocimientos en materia de prevención de la corrupción, debe contener la independencia necesaria de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico con la finalidad de desempeñar sus funciones de manera eficaz y se le debe proveer recursos económicos y la capacitación a los funcionarios públicos (CNUCC, 2003).

Adicionalmente, el *Office of Democracy and Governance Anticorruption* de USAID sugiere otras funciones relevantes para estas entidades, como lo son la recepción y respuesta de quejas, recopilación de inteligencia, seguimiento e investigación, procesamientos y órdenes administrativas; investigación, análisis y asistencia técnica, orientación de la política de ética, revisión del cumplimiento y escrutinio de declaraciones patrimoniales; y promover la publicación de la información pública (USAID, 2006).

El primer ejemplo de instituciones<sup>11</sup> o agencias contra la corrupción surge durante la década de 1970 a partir de las acciones que adoptó Hong-Kong para responder a las prácticas corruptas que se habían consolidado, las cuales permitieron, en su momento, la fuga de grandes capitales de dinero a cuentas extranjeras (caso *Godber*). Como una forma de luchar contra la corrupción endémica que ya había permeado varios sectores del territorio, se creó la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong-Kong en 1974, con la función de investigar, prevenir y comunicar las acciones anticorrupción.

Posteriormente, en Singapur nace la agencia de Investigaciones sobre Prácticas corruptas, la cual se caracterizó por contar con agencias centralizadas dedicadas a la investigación en esta materia. Ambas agencias han tenido un carácter altamente centralizado, debiendo reportar directamente al ejecutivo, lo que en la práctica ha llevado a una limitación en la independencia de sus acciones, más aún, si se tratan de investigar acciones que competen al ejecutivo (CEI Gilberto Bosques, 2012).

11 “Las instituciones son las reglas del juego, estructuran incentivos y castigos que configuran el comportamiento humano —social, anti-social, sea político, económico o de otra índole— en una sociedad” (North, 1995). Así, las instituciones definirán y limitarán las elecciones de los individuos, proporcionando una estructura para dar forma a la interacción, siendo una guía para la vida diaria. Esta limitación se entiende como una herramienta para reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente. Para entender de mejor manera este enfoque teórico, es trascendental realizar la distinción conceptual entre instituciones y organizaciones, la cual según North (Ibidem), consiste en la definición de reglas y jugadores, respectivamente.

Otro ejemplo de las agencias anticorrupción es la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos, la cual complementa sus acciones con las que desarrollan las múltiples agencias judiciales y de investigación, las cuales de manera independiente al gobierno conforman un red administrativa y judicial para el combate a la corrupción.

## Respuesta institucional en Colombia

Como se argumentó anteriormente, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción fue creado en 1998 con el fin de concentrar los esfuerzos para atacar las causas estructurales de la corrupción en el país y coordinar acciones entre las ramas del poder público para enfrentar el fenómeno. Desde entonces, se popularizó la figura del “Zar Anticorrupción”, el cual era designado por el presidente para liderar todas las acciones del Programa.

Sin embargo, con la adopción de la Ley 1474 de 2011, mejor conocida como el Estatuto Anticorrupción, el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción se convierte en la Secretaría de Transparencia (ST), asociada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). La ST, como nueva dependencia, está encargada de diseñar y coordinar la implementación de las políticas de lucha contra la corrupción en el país.

No obstante, esta entidad ha tenido dificultades como la falta de autonomía administrativa y financiera, limitaciones presupuestales, de talento humano y de alcance (al depender del DAPRE), lo cual se traduce en su baja capacidad para coordinar acciones, poca relevancia dentro del Ejecutivo y debilidades en la capacidad de negociación frente al resto de actores clave de la Arquitectura Institucional Anticorrupción (Sanabria & Avellaneda, 2022), (Transparencia por Colombia, 2022d).

Adicionalmente, Colombia cuenta con otras instancias como la Comisión Nacional de Moralización, la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción y las Comisiones Regionales de Moralización como instancia de coordinación intersectorial para facilitar la discusión y priorización de casos de presunta corrupción en el nivel nacional y territorial<sup>12</sup>. Sin embargo, en la práctica estas comisiones han visto afectado su desempeño dada la falta de organización de las agendas de las entidades que las conforman, la poca frecuencia en sus reuniones, la alta rotación

<sup>12</sup> Estas instancias de coordinación intersectorial, fueron creadas en 1995 por medio de la Ley 190 y modificadas mediante la Ley 1474 de 2011.

de los designados para integrar estos espacios, la baja interacción con la sociedad civil, la falta de financiamiento, el desconocimiento de su gestión y la ausencia de una política de gestión de conocimiento que incluya protocolos de intercambio de información entre las entidades y preservación de la memoria institucional.

Esta forma de aproximarse a la lucha contra la corrupción ha llevado a que, en el país, las entidades que tienen funciones misionales en materia de lucha contra la corrupción actúen de forma aislada, sin un direccionamiento estratégico y que no respondan de manera adecuada al fenómeno<sup>13</sup>.

Teniendo en cuenta estas necesidades de articulación, una revisión inicial de diversas entidades y órganos de coordinación en Colombia, arrojó en principio que, en el país hay 44 entidades de carácter nacional con funciones específicas asociadas a la prevención, detección, investigación, judicialización, sanción y/o reparación de la corrupción<sup>14</sup>.

#### **De estas entidades, se destaca lo siguiente:**

- **Hay una alta concentración en las acciones de prevención, principalmente dentro de la rama ejecutiva, incluyendo labores de fortalecimiento institucional y acceso a la información pública, entre otras.**
- **Las acciones de detección están distribuidas entre entidades como las superintendencias, órganos de control, investigación órganos autónomos, y las labores de control político del Congreso de la República y corporaciones públicas locales.**
- **Respecto a la investigación, se encuentran entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, altas cortes, Superintendencias y otras entidades con labores subsidiarias de esta labor.**

<sup>13</sup> Hay una relación entre la corrupción y la forma en que se organizan las instituciones del gobierno puesto que la estructura del proceso político es un determinante esencial en los niveles de la corrupción (Shleider & Vishny, 1993). En consecuencia, un gobierno con debilidad institucional posee altos niveles de opacidad.

<sup>14</sup> Esta información se obtiene a partir de una revisión que Transparencia por Colombia realizó a las normativas que detallan la misión y funciones de las entidades que luchan contra la corrupción en el país. La fuente de esta información son principalmente la Constitución Nacional, normas de constitución de las entidades y algunas funciones asignadas por la Ley.

- En términos de judicialización y sanción, la concentración de entidades se encuentra en la rama judicial como cortes, tribunales, juzgados, así como de las sanciones interpuestas por superintendencias, el sistema de Control Fiscal nacional y territorial, la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de control interno que interponen sanciones disciplinarias.
- Finalmente, en términos de reparación de la corrupción, tema reciente en el abordaje de la lucha contra la corrupción desde la mirada de las víctimas y los daños causados por este fenómeno, se identifican 4 entidades con roles principalmente para la reparación del daño al patrimonio público y la defensa de los intereses de la nación en los procesos que se originen. Sin embargo, vale la pena resaltar que la Ley 2195 establece un fondo administrado por la Procuraduría General de la Nación para reparar afectados por corrupción, pero aún debe reglamentarse su implementación.

Este amplio rango de entidades nacionales con funciones diversas y aisladas, casi como silos, es decir estructuras aisladas y sin mayor integración con el resto de las entidades o elementos de contexto, complejiza el abordaje de la lucha de la corrupción en el país. Un ejemplo de esto es que cuando la Fiscalía y la Contraloría han realizado investigaciones simultáneas de casos que involucran la misma carga probatoria, la Fiscalía ha reservado dicha carga probatoria, impidiendo que la Contraloría pueda conocer de esta (Transparencia por Colombia, 2022c).

Otro ejemplo de falta de articulación se da en las entidades que luchan contra el narcotráfico. Si bien, en el Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se establecía la necesidad de contar con una Estrategia de Lucha Contra la Corrupción Asociada al Narcotráfico, al día de hoy, no se cuenta con ninguna estrategia de articulación, y no se contemplan los riesgos de corrupción asociados al narcotráfico en los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de estas entidades (Transparencia por Colombia, 2021d).



## **5. Una propuesta sistémica desde la Arquitectura Institucional Anticorrupción para abordar el fenómeno en Colombia**

Como ya mencionó en este documento, uno de los aspectos que han caracterizado la lucha contra la corrupción en Colombia son el abordaje reactivo más que preventivo; la respuesta formal a los compromisos internacionales suscritos por

el país y, en la mayoría de los casos, el desarrollo de un marco normativo amplio, pero poco efectivo para enfrentar la corrupción. Así las cosas ha faltado una mirada más amplia, sistémica y que ponga el énfasis en la protección de los denunciantes, los daños diferenciados que causa la corrupción y la visibilización y reparación de sus víctimas. Sumado a esto, y como consecuencia de lo anterior, el Estado carece de una estrategia integral anticorrupción que articule los esfuerzos y capacidades institucionales y que pueda profundizar en acciones desde una mirada sectorial, que incluya también el análisis de la corrupción en relación con otras actividades criminales, de manera que se puedan tener resultados más efectivos en la lucha contra esta problemática.

Al entender que la corrupción tiene efectos negativos que no solo se relacionan con la pérdida de recursos públicos, sino que afecta aspectos cruciales de la sociedad como la vulneración de derechos humanos, la pérdida de confianza institucional, la perpetuación de actividades criminales<sup>15</sup>, el enfoque de la lucha contra la corrupción también debe cambiar. Es necesario entonces incluir como resultados de la lucha contra la corrupción el logro de metas asociadas a la superación de la pobreza, la garantía de derechos humanos y sociales, la generación de confianza, mayor equidad, inclusión de actores, protección de bienes públicos y acceso a servicios públicos.

El enfoque sistémico busca que la lucha contra la corrupción tenga un carácter transversal, de manera que se puedan romper con los silos institucionales. Para tal fin es necesario tener una estrategia general; esta debe complementarse con mecanismos de articulación, que permitan generar sinergias y responder adecuadamente a la complejidad que tiene la corrupción actualmente. Se requiere entender la interacción entre entidades y procesos de lucha contra la corrupción<sup>16</sup>, fortalecer las capacidades de las instituciones para no solo combatir la corrupción desde una aproximación tradicional, sino también desde una mirada que incluya su forma de accionar en redes complejas de corrupción, priorizar ámbitos y sectores clave de la gestión pública, e incluir una mirada descentralizada que involucre a los diferentes territorios.

**15** “Las instituciones son las reglas del juego, estructuran incentivos y castigos que configuran el comportamiento humano —social, anti-social, sea político, económico o de otra índole— en una sociedad” (North, 1995). Así, las instituciones definirán y limitarán las elecciones de los individuos, proporcionando una estructura para dar forma a la interacción, siendo una guía para la vida diaria. Esta limitación se entiende como una herramienta para reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente. Para entender de mejor manera este enfoque teórico, es trascendental realizar la distinción conceptual entre instituciones y organizaciones, la cual según North (Ibidem), consiste en la definición de reglas y jugadores, respectivamente.

**16** Estos procesos para efectos de este documento son: Prevención, Detección, Investigación, Judicialización, Sanción y Reparación de la Corrupción.

Sobre el abordaje territorial de las medidas anticorrupción, especialmente en Colombia, donde existen poblaciones vulnerables alejadas de los centros de poder, es fundamental tener una perspectiva territorializada de la corrupción, entendiendo complejidades como la organización territorial, la ausencia estatal y el conflicto interno, los desarrollos y capacidades institucionales desiguales y la presencia de actores ilegales entre otros aspectos. Lo anterior implica la necesidad de abordar estrategias diferenciadas que den respuesta a las particularidades de los territorios.

Mediante este enfoque sistémico y sectorial, se busca que las instituciones puedan responder y actuar en consonancia con una estrategia articulada con miras a lograr cambios sociales más allá del cumplimiento formal de los compromisos anticorrupción.

La siguiente gráfica recoge los principales elementos que deberían sustentar la Arquitectura Institucional Anticorrupción desde un enfoque sistémico.



Fuente: Elaboración propia



## 5.1. Estrategia nacional de lucha contra la corrupción y coordinación general

Como primer elemento del enfoque sistémico, se requiere de un objetivo general definido por el Estado, en acuerdo entre el Gobierno y las demás ramas del poder público. Además, necesita de una visión general de largo plazo que convoque a los actores más relevantes que tengan funciones en el asunto.

Una vez definidos los objetivos y la visión, es importante apostar por una coordinación concreta, que adjudique responsabilidades específicas y focalizadas, esto con el fin de evitar la ineffectividad de los grandes espacios y convocatorias que se han creado en el pasado (p.e. La Comisión Nacional de Moralización y Comisiones Regionales de Moralización), que incluyen a muchos actores para abordar múltiples temas pero que, debido a la dificultad para la toma de decisiones, producen pocos resultados.

En términos de capacidades institucionales, es importante que dicha coordinación esté dirigida por una entidad de alto nivel que pueda ser la *“articuladora y coordinadora del aparato administrativo del gobierno y la gestión de la red de gobernanza alrededor de la lucha contra la corrupción”* (Sanabria & Avellaneda, 2022). Como ya se mencionó, la Secretaría de Transparencia, actualmente no cuenta con la suficiente autonomía financiera ni administrativa, ni con los suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para poder gestionar la coordinación de las acciones anticorrupción en el país<sup>17</sup>.

Por lo anterior, es importante que la entidad que funja como coordinadora de las acciones anticorrupción tenga pleno entendimiento de la arquitectura institucional del país, conozca a profundidad los retos de lucha contra la corrupción y dinamice las estrategias de prevención, detección, investigación, judicialización, sanción y reparación de la corrupción, mediante acuerdos de cooperación y articulación institucional, definición de políticas públicas, profundización del conocimiento de la corrupción y seguimiento a los cambios propuestos.

Adicionalmente, los funcionarios que integren la coordinación anticorrupción deberían ser seleccionados y nombrados mediante mecanismos meritocráticos, en los que prime la experticia para definir las políticas y profundizar el conocimiento

<sup>17</sup> El Decreto Nacional 2647 de 2022 modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el que la Secretaría de Transparencia ya no hará parte de la Vicepresidencia de la República y ahora estará dentro de la Secretaría General de la Presidencia. Si bien, esto brinda mayor peso político a la dependencia, es importante contar con una entidad que tenga capacidades suficientes para abordar los retos de coordinación de las estrategias anticorrupción a nivel nacional.

del fenómeno de la corrupción en el país. Además, el o la líder de la coordinación debe tener, sumado a la experiencia, relevancia política para tener mayor poder de negociación en las labores de articulación en los procesos de lucha contra la corrupción con las demás ramas del poder público y los órganos de control.

Lo anterior debería estar acompañado de la independencia técnica, administrativa, presupuestal y de talento humano para que la coordinación pueda ser verdaderamente independiente, evitando la subordinación de su labor a la Presidencia o la Vicepresidencia del país, como ha ocurrido en los últimos años.

Por último, es importante que la labor de estas instancias de coordinación esté acompañada de una permanente interlocución la ciudadanía, que permita que tanto las organizaciones de la sociedad civil como los ciudadanos interesados puedan participar activamente en todos los espacios particularmente en los que se enfocan en la formulación de las estrategias anticorrupción sectoriales, de ámbitos prioritarios, sistemas y sectores. Lo anterior debería estar acompañado de una estrategia de comunicaciones, rendición de cuentas y acceso a la información del trabajo de las instancias de coordinación.



## **5.2. Entidades que conforman la Arquitectura Institucional Anticorrupción**

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos y lograr una lucha contra la corrupción efectiva se requiere, como segundo elemento de la estrategia sistémica, el fortalecimiento estratégico de las entidades que conforman la Arquitectura Institucional del país, lo cual requiere de la voluntad política del más alto nivel así como del estudio profundo de los procesos de lucha contra la corrupción en el país.

Como ya se mencionó, en una revisión de las entidades que luchan contra la corrupción en Colombia, se encontró un fuerte énfasis en la prevención, a diferencia de otros procesos como detección, investigación, judicialización, sanción y reparación.

Si bien desde un escenario ideal los mecanismos para prevenir la corrupción son cruciales, es igualmente necesario incorporar nuevas tecnologías de detección e investigación que permitan la cooperación interinstitucional efectiva y oportuna, la judicialización y la sanción ejemplarizante. En este escenario se deben evitar cuellos de botella, la duplicidad de funciones y la ralentización de los procesos.

Adicionalmente, se debe aunar esfuerzos para superar las dificultades que existen en el alcance y las competencias de cada entidad, debido a la poca articulación que existe lo que deriva en que se sobrepongan o se crucen funciones de investigación entre las mismas entidades.

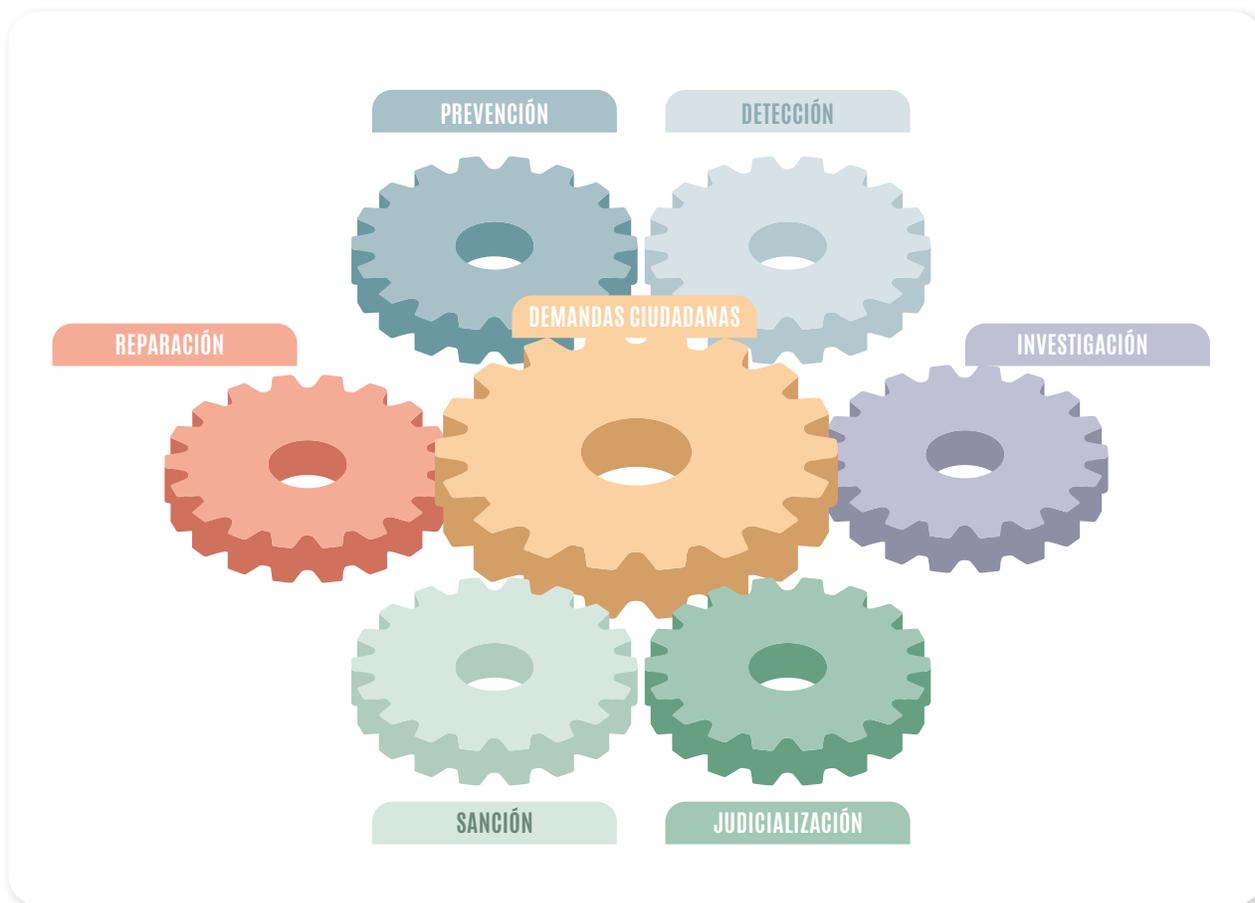
Asimismo, es necesario que se incorporen medidas para que en la detección se tenga en cuenta los daños y las víctimas que causa la corrupción, y las formas de reparación formal y no formal. Todo esto debería estar enfocado en una perspectiva de no repetición que lleva de nuevo la acción anticorrupción al despliegue de mecanismos de prevención.

Es de anotar que los procesos son interdependientes y una falla en alguno de ellos, puede afectar a los demás. Por ejemplo, si se falla en la detección de los casos de corrupción, será imposible pasar a un proceso de investigación; o por ejemplo, si durante la etapa de investigación no se logra conseguir todo el material probatorio, será imposible judicializar y sancionar a los implicados en estos casos.

Los procesos de judicialización y sanción presentan una dificultad adicional a la falta de elementos probatorios: la congestión judicial. Hoy en día la rama judicial enfrenta una congestión de procesos que en 2022 llegó al 58,2%. En este mismo año, el número de nuevos procesos que ingresaron a la rama judicial fue de 2'166.079 y la cantidad de procesos resueltos, con una decisión definitiva, fue de 1'620.045 (CEJ, 2023).

Estas cifras dificultan la judicialización oportuna de casos de corrupción porque los procesos que ingresan no son juzgados de manera efectiva y en los tiempos previstos por la ley, por lo cual terminan venciendo los términos del caso, sin una decisión que determine las responsabilidades, sanciones y reparaciones a las que haya lugar por hechos de corrupción (CEJ, 2023).

Por último, es importante que desde la institucionalidad se fortalezca la reparación al daño causado por la corrupción, ya que, del análisis mencionado anteriormente, solo 4 de las 44 instancias y entidades tienen dentro de sus funciones tareas relacionadas con este factor, y en donde se plantea como principal la víctima de la corrupción al Estado- La Ley 2195 se creó un fondo para reparar a los afectados por corrupción, el cual todavía debe reglamentarse para aplicarse efectivamente y cumplir sus propósitos.

**ILUSTRACIÓN 3: ENGRANAJE DE PROCESOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Fuente: Elaboración propia

Dentro de los procesos de lucha contra la corrupción, las demandas y necesidades ciudadanas tienen un papel central, en tanto la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación, el sector empresarial, entre otros actores no estatales, ejercen control y hacen veeduría ciudadana a la gestión pública, se movilizan en contra de la corrupción, denuncian presuntos hechos y son destinatarias de la provisión de bienes y servicios públicos y ejercen sus derechos, los cuales son socavados por la corrupción sistémica. Estas demandas deben incorporarse en las estrategias nacionales, sectoriales y sistémicas de lucha contra la corrupción, con el objetivo de promover la participación ciudadana, el acceso a la información pública y el fortalecimiento del activismo por el cuidado de lo público.

### 5.3. Estrategias por sectores y sistemas clave

Un rasgo distintivo del enfoque tradicional de lucha contra la corrupción es la concentración de esta labor en entidades especializadas que, como se indicó antes, son actualmente 44 instancias. Sin embargo, es necesario, como tercer elemento del abordaje sistémico, vincular estratégicamente a los sectores y sistemas clave del país, bajo un principio de corresponsabilidad.

#### **Acciones específicas para la lucha contra la corrupción en el sector alimentación - Caso Programa Alimentación Escolar (PAE)**

En 2017, la Secretaría de Educación Distrital, previa realización de un piloto, decidió cambiar el modelo de contratación del PAE y hacer nuevas licitaciones con el objeto de “comprar alimentos y contratar el almacenamiento, ensamble y distribución de más de 690.000 refrigerios en las Instituciones educativas del Distrito” (Secretaría de Educación Distrital, 2017).

Este cambio en el modelo permitió una mayor pluralidad de oferentes, promoción de la competencia de los proponentes y mayor eficiencia en los procesos de contratación, garantizando la calidad de los alimentos de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Educación y el ICBF (Secretaría de Educación Distrital, 2017).

Como resultado, y gracias a las denuncias e información aportada por la Secretaría en su momento, en 2022 la Superintendencia de Industria y Comercio “sancionó con multas que superan los \$28.000 millones, a nueve empresas y 16 personas naturales” (Ministerio de Educación Nacional, 2022), por las irregularidades presentadas en el proceso de entrega de refrigerios, previo al cambio del modelo de contratación. La modificación del modelo dio resultados positivos en la prevención de la corrupción, la mejora en la prestación del servicio y a la postre, en la garantía del derecho a la alimentación de las niñas y niños.

Este ejemplo, también demuestra que, para producir resultados efectivos en la lucha contra la corrupción, es necesario analizar cómo funcionan las redes y esquemas de corrupción específicos para cada sector o sistema, qué mecanismos usan, qué actores participan, sus motivaciones, los beneficios que obtienen, y sus incentivos y resistencias para apoyar o controlar las reformas.

Además, en este caso se observa cómo mediante estas estrategias de lucha contra la corrupción fue posible avanzar en el restablecimiento de los derechos vulnerados de los niños y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones. En el caso enunciado, los niños se alimentan mejor, se fortalece su proceso de aprendizaje, sus padres confían más en los colegios y se procura por el cumplimiento de los derechos a la educación y la alimentación.

Para lograr abordar la corrupción desde un enfoque sistémico y sectorial, es importante que las entidades que lideran cada uno de los sectores administrativos<sup>18</sup> y sistemas clave del Estado (tales como el sistema político, electoral, control e investigación, y sector privado) prioricen el desarrollo de estrategias anticorrupción enfocadas en las dinámicas de sus carteras con la profundidad que requiere abordar la corrupción en cada sector, y que a la vez se avance en la designación de responsables y la apropiación de los compromisos concretos en la materia.

Al respecto se debe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, aprobado en mayo de 2023, estipula la obligación de formular una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, a cargo del Gobierno Nacional<sup>19</sup>. Dicha estrategia tendrá en cuenta la protección a denunciantes, la garantía de derechos humanos, el acceso a la información, la transparencia en la contratación y la gestión pública, y *“la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial”* (PND 2022-2026, negrilla añadida). Esta estrategia será formulada conjuntamente por la Secretaría de Transparencia y la Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, para lo cual *“el Departamento Nacional de Planeación y la Red de Observatorios Anticorrupción prestarán apoyo técnico”* (Ibidem).

Para el desarrollo de la estrategia es importante que ésta se conciba como una apuesta de Estado y que trascienda la visión tradicional de los documentos CONPES que suelen realizar un diagnóstico y dictar lineamientos de tipo consultivo<sup>20</sup>, que

<sup>18</sup> En Colombia los Sectores Administrativos están a la cabeza de Ministerios y Departamentos Administrativos, y son: Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ciencia y Tecnología, Comercio, Industria y Turismo, Cultura, de Igualdad y Equidad, de Planeación, Defensa Nacional, Deporte, Educación Nacional, Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Inclusión Social y Reconciliación, Información Estadística, Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia, Interior, Justicia y del Derecho, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Minas y Energía, Presidencia de la República, Relaciones Exteriores, Salud y de la Protección Social, Trabajo, Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio. (DAFP, 2023).

<sup>19</sup> Dicho artículo fue incluido en medio del proceso legislativo por iniciativa de la Comisión Accidental de Lucha Contra la Corrupción y atendiendo a recomendaciones de Transparencia por Colombia.

<sup>20</sup> *“De forma general, los documentos de política son aquellos relacionados con el estudio, concepto o recomendación de acciones a implementar para la adopción de una política pública, planes o programas, o los relacionados al seguimiento de estas. Este tipo de documentos responde de manera general a las funciones consultivas y de coordinación del Conpes y definen políticas de orientación de la actividad de las entidades públicas”* (DNP, 2022, pág. 5)

tienen un enfoque principal en la rama ejecutiva, y que disponen principalmente de partidas del presupuesto las entidades involucradas para el desarrollo de las actividades asociadas al documento.

Resulta indispensable fortalecer la corresponsabilidad del Sector Privado en la Lucha Contra la Corrupción como actor clave en el desarrollo económico, en la contribución para lograr el bienestar de la ciudadanía y en la lucha contra la corrupción. Por lo tanto es necesario abordar estrategias que permitan organizar esfuerzos entre el sector público y el privado para implementar canales de denuncia, acciones de debida diligencia, los planes de transparencia y ética empresarial, lucha contra el lavado de activos, combate a los flujos ilícitos de dinero, y romper las redes de corrupción que involucran a empresas y entidades financieras.

Adicionalmente, respecto al Sistema Político, es fundamental con estrategias que permitan un correcto ejercicio de los procesos de selección democrática, y mitigar los riesgos de corrupción y delitos electorales.

Al respecto, es fundamental que se garantice la autonomía presupuestal y administrativa del Consejo Nacional Electoral (CNE) como lo estipula el artículo 265 de la Constitución Política de Colombia, para este fin el CNE debe gozar de personería jurídica y tener un espacio dentro del Presupuesto General de la Nación (CNE, 2023). De igual forma, para fortalecer la autonomía de la Autoridad Electoral es necesario revisar la forma de nominación y selección de los magistrados, con el objetivo de garantizar total independencia entre el CNE, las organizaciones políticas y el congreso.

En relación con los partidos políticos, recientemente el CNE ha entregado personería jurídica a nuevas organizaciones políticas, a pocos meses del proceso electoral 2023, esto con el propósito de incrementar el espacio de participación, en el marco de lo estipulado en el punto dos del acuerdo de paz. Sin embargo, ante esta proliferación de partidos es necesario que se establezcan oportunamente, criterios como evaluación sobre la estructura y la democracia interna de los mismos, con el fin de avalar que estos cuentan con una adecuada organización que brinde garantías frente a la capacitación de sus candidatos en asuntos como: i) marco legal del financiamiento electoral, ii) rendición de cuentas de campaña, además se deben establecer controles de verificación que permitan establecer si cuentan con el personal calificado para realizar las auditorías sobre los reportes de ingresos y gastos de sus candidatos.

## 5.4. Ámbitos prioritarios de la lucha contra la corrupción

Es relevante mencionar que más allá del trabajo misional de las entidades públicas, existen elementos de la gestión de lo público que son fundamentales para el correcto funcionamiento del aparato estatal. Estos elementos, como cuarto componente del enfoque sistémico, son transversales a todos los sectores y promueven ambientes favorables para la lucha contra la corrupción mediante medidas de fortalecimiento del acceso a la información pública, la integridad en la contratación pública, la corresponsabilidad con el sector privado, el fortalecimiento de los procesos de empleo público, los presupuestos públicos, mecanismos de control, participación ciudadana, denuncia y protección a denunciantes, reparación del daño causado por la corrupción, entre otros.

Estos elementos son los que permiten el desarrollo de un ambiente propicio para reducir los niveles de opacidad, fortalecer los procesos de toma de decisiones en las entidades públicas, fortalecer los pesos y contrapesos de la gestión pública y promover acciones de rendición de cuentas de la gestión administrativa.

Si bien, hay varios ámbitos clave de la gestión pública que deben ser tratados con un enfoque anticorrupción, a continuación, se destacan los siguientes:

- Respecto al **acceso a la información pública**, a pesar de los avances y el reconocimiento del derecho como fundamental por medio de la Ley 1712, sigue siendo necesario promover la cooperación entre entidades del Estado mediante el desarrollo de bases de datos con estándares de interoperabilidad entre diferentes entidades, la colaboración para entrega de información necesaria para adelantar investigaciones sobre corrupción, y la definición de criterios de reserva parcial para los casos en que dicha información no se pueda compartir en su totalidad.

Adicionalmente, hay otros retos asociados a la accesibilidad de la información a los diferentes sectores sociales, la definición e imposición de sanciones por el incumplimiento del derecho; y la aplicación de la ley a sujetos obligados tradicionales como las diferentes a las entidades públicas, y no tradicionales como partidos políticos, empresas privadas, fundaciones y otros sujetos que usan recursos públicos y deberían ser tenidos en cuenta<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Sobre la situación del acceso a la información en Colombia, puede consultarse: Informe Colombia: Seguimiento al Compromiso de Lima. Observatorio Ciudadano de la Corrupción. Disponible en el siguiente enlace: [https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/1.-Informe-Colombia\\_ESP.pdf](https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/1.-Informe-Colombia_ESP.pdf) Y el documento de Avances y Debilidades en la garantía del derecho de acceso a la información, elaborado por Transparencia por Colombia. Disponible en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/avances-y-debilidades-para-la-garantia-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-colombia/>

- En términos de **contratación pública**, el país cuenta con una amplia legislación que regula las compras que realiza el Estado, sin embargo, desde este enfoque de Arquitectura Institucional Anticorrupción, hace falta avanzar en el cumplimiento de la obligación de publicación de toda la información contractual asociada a recursos públicos<sup>22</sup> por parte de todas las entidades y empresas públicas, mejorar la calidad de la información publicada para facilitar los procesos de auditoría y control fiscal, y el desarrollo de alertas tempranas en materia de detección de posibles casos de corrupción. En esa medida, es importante avanzar en la reglamentación de la Ley 2195 de 2022, en especial del artículo 53 relacionado con el deber de publicidad de la contratación pública para las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación<sup>23</sup>.
- En materia de **empleo público**, debe avanzarse en la definición de “los procesos y criterios para los cargos de libre nombramiento y remoción”, que podrían ser definidos en conjunto con el DAFP y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Esto es aún más relevante para las entidades con roles fundamentales en la lucha contra la corrupción ya que los cargos directivos requieren de procesos de selección y nominación meritocráticos con el fin de garantizar la experticia técnica en los temas.

Vale la pena resaltar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se aprobó un plan de formalización del empleo público, cuyo objetivo es reducir el uso de la contratación por prestación de servicios en la administración pública y avanzar en la provisión meritocrática de los cargos, utilizando mecanismos como plantas temporales, provisionales y creando nuevas modalidades de acceso al empleo estatal.

Por último, es importante fortalecer el Sistema de Gestión del Empleo Público SIGEP, para facilitar la detección de posibles irregularidades asociadas a los cargos públicos, a variaciones en las declaraciones de renta y alertas frente a posibles conflictos de intereses.

- Frente a **presupuestos públicos**, es importante continuar adelantando las acciones para adoptar la Categoría Única de Información Presupuestal (CUIPO), y fortalecer el acceso a la información sobre ejecuciones, alertas y

<sup>22</sup> Algunos ejemplos de la falta de publicación de la totalidad de la información contractual en SECOP son los casos de la reconstrucción del Archipiélago de San Andrés y Providencia, y la atención a la emergencia sanitaria por COVID-19 en el país. Para detallar la información, consultar: <https://transparenciacolombia.org.co/diagnostico-ciudadano-al-proceso-de-reconstruccion-del-archipelago-2/> y <https://transparenciacolombia.org.co/balance-del-monitoreo-a-la-contratacion-publica-covid-19inconstitucionalidad-contra-el-literal-j-del-numeral-1-del-articulo-8-de-la-ley-80-de-1993-copy>

<sup>23</sup> Sobre contratación pública, puede consultar las recomendaciones hechas al Gobierno Nacional en septiembre de 2022. Disponible en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-en-materia-de-lucha-contra-la-corrupcion/>

transferencias presupuestales en las entidades públicas, con miras a avanzar a un sistema articulado entre SECOP, y los sistemas presupuestales. Esto facilitaría la interoperabilidad entre las bases de datos presupuestales y contractuales y permitiría hacer seguimiento al gasto público a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, ya que hoy en día no es posible acceder a la información presupuestal de manera detallada, oportuna y con calidad.

Adicionalmente, es importante seguir avanzando en fortalecer la transparencia de los presupuestos asociados a fondos públicos administrados bajo régimen privado, en la creación de trazadores presupuestales para temas relevantes como acuerdo de paz y medio ambiente, y en la transparencia de los presupuestos asociados a cooperación internacional que son administrados por entidades públicas, como medidas de seguimiento integral a las finanzas del Estado.

- Frente a los **órganos de control e investigación**, es importante promover el equilibrio de poderes en las instituciones públicas mediante el ajuste a los procedimientos de nominación y elección<sup>24</sup> del Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y la Contraloría General de la República<sup>25</sup>. En segunda medida, es importante fortalecer el acceso a la información para que las diferentes entidades que investigan, judicializan y sancionan puedan realizar sus labores de manera más eficiente. Además, es importante crear un sistema de información sobre investigaciones disciplinarias que permita realizar seguimiento al número de reportes, inhibitorios, número de procesos archivados, caducados, prescritos y sancionados, y cuáles de estos han sido tomados por la Procuraduría General de la Nación. Adicionalmente, se requiere mayor información disponible al público frente al cumplimiento de las labores de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.
- Respecto a la **participación ciudadana**, esta debe ser transversal a toda la Arquitectura Institucional Anticorrupción de manera que se permita el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones. Es fundamental que los ciudadanos y las organizaciones puedan participar en la elaboración de estrategias sectoriales para lograr una incidencia efectiva, donde sus aportes sean

<sup>24</sup> Los procesos de elección de las cabezas de los órganos de control adelantados por el Congreso de la República juegan un papel importante porque a través del proceso legislativo pueden cometerse vicios de forma y otro tipo de irregularidades que afectan la transparencia de la elección de los funcionarios. Esto se observa en la reciente decisión del Consejo de Estado en mayo de 2023, al decretar la nulidad de la elección del Contralor General de la República por vicios en la conformación de la lista de elegibles, cambios en los parámetros de la convocatoria pública, entre otros.

<sup>25</sup> En línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos Anticorrupción (Fedesarrollo, 2021).

tenidos en cuenta. Todo esto debe estar acompañado de la garantía de condiciones de seguridad para la participación ya que los ciudadanos, en especial en zonas donde operan organizaciones criminales, enfrentan condiciones adversas para ejercer su derecho. Esto es aún más preocupante teniendo en cuenta que, desde la firma del acuerdo de paz en 2016 han sido asesinados más de 900 líderes sociales (Transparencia por Colombia, 2019b).

- **La denuncia y la protección al denunciante** es un ámbito clave para la lucha contra la corrupción el cual a la fecha no tiene una reglamentación concisa. Si bien desde hace algún tiempo se han presentado proyectos de ley entorno de este tema, no se ha logrado un avance normativo en la materia. Cabe destacar que las entidades públicas cuentan con canales de denuncia para hechos de corrupción, sin embargo, se considera necesario que se garanticen elementos básicos de la denuncia en todas las entidades públicas, como la confidencialidad de los datos, el anonimato, la seguridad de los reportantes y el seguimiento a las denuncias. De este modo, se hace necesario que las entidades de investigación, control y sanción trabajen de manera conjunta para darle un manejo expedito a la denuncia, así como para la protección de los reportantes.
- Finalmente, es importante avanzar en la reglamentación para la estimación de los daños causados por la corrupción y su vinculación directa con la vulneración de derechos humanos, la identificación de las víctimas individuales, colectivas y sociales, la tasación de los daños económicos y sociales causados, así como de las medidas para reparar, y las reglas de implementación del Fondo de Reparación de los Afectados por Actos de Corrupción. Esto, teniendo en cuenta que, en un esquema sistémico de lucha contra la corrupción, se entiende que ésta no solo causa afectación al erario público, sino que genera víctimas y daños en la sociedad, que merecen ser reparados para lograr los fines del Estado y el bienestar colectivo.



## 5.5. Territorialización

Finalmente, el quinto elemento de un enfoque sistémico de lucha contra la corrupción es el alcance territorial. A menudo, las medidas nacionales anticorrupción no tienen el impacto esperado a nivel regional y local porque no tienen en cuenta las dinámicas que afectan estos niveles de gobierno, como la poca presencial estatal, la falta de capacidades institucionales, el crimen organizado, la violencia, entre otros aspectos. Estas circunstancias aumentan la vulnerabilidad de las regiones a los efectos de la corrupción, afectando la garantía de los derechos humanos y la provisión de bienes públicos.

La Radiografía 2016-2020 del Monitor Ciudadano de la Corrupción muestra que en regiones del sur del país como la Amazonía, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada y Guainía se realizan menos reportes de hechos de corrupción por parte de medios de comunicación, lo cual no quiere decir que ocurran menos casos de corrupción, sino que las condiciones institucionales para la denuncia y el periodismo de investigación no son favorables; a diferencia de regiones como Bogotá, Santander, Valle del Cauca, Atlántico y Antioquia. Además, el informe señala que *“aquellos municipios con poca o ninguna información, también corresponden a territorios en los que se presentan problemas estructurales como pobreza, inequidad, y/o violencia, entre otros”* (Transparencia por Colombia, 2021c).

La Fundación para la Libertad de Prensa, demostró que en varias partes del país es difícil visibilizar las problemáticas locales, entre ellas la corrupción (FLIP, 2019). De los 32 departamentos del país, 26 no tienen información, 5 cuentan con insuficiente información, y tan solo uno cuenta con suficiente información local. En parte, esto se debe a que no existen medios de comunicación en el municipio o si existen, no cubren todo el municipio o no producen información local (Monitor Ciudadano de la Corrupción, citando a la FLIP, 2021).

Teniendo en cuenta lo expuesto, la apuesta del enfoque sistémico es la formulación de estrategias anticorrupción que emerjan desde el nivel local y regional para que respondan mejor a las particularidades de cada territorio (Sanabria & Avellaneda, 2022). Bajo el rol articulador de la coordinación nacional, puede orientarse la formulación de las estrategias locales con el objetivo de desarrollar condiciones y fortalecer las capacidades existentes para afrontar la corrupción en el territorio.

Estas estrategias locales pueden enlazarse con la estrategia nacional bajo los lineamientos generales que disponga la misma y guardar una unidad de materia en el abordaje de la lucha contra la corrupción, observando unos lineamientos generales dados por el nivel nacional, pero abriendo paso a las particularidades y dinámicas territoriales de la corrupción.



## 6. Conclusiones

Si bien en Colombia, la corrupción ha sido uno de los elementos más relevantes en la agenda mediática y de campaña política en los últimos años, es importante que este discurso se materialice en acciones concretas y contundentes lideradas desde el gobierno.

Los esfuerzos anticorrupción en Colombia continuamente se han visto marcados por una acción reactiva ante escándalos de corrupción, y un cumplimiento de carácter formal y limitado de estándares y compromisos internacionales. Como resultado, el país cuenta con diversas normas desarrolladas en la materia, pero con un bajo nivel de cumplimiento, reglamentación y aplicación práctica.

Este enfoque reactivo y legalista ha hecho que la institucionalidad anticorrupción vaya conformándose de manera aislada, como silos institucionales, desarticulada y con capacidad limitada para responder a la complejidad del fenómeno de la corrupción. La corrupción es un problema complejo y multidimensional que ha ido evolucionando hasta alcanzar esquemas reticulares que involucran a entidades públicas, sector privado, ciudadanía, y actores tanto legales como ilegales. A la vez el daño que causa, así como las víctimas que genera es un aspecto que hasta ahora se está empezando a tener en cuenta en la lucha contra la corrupción.

Frente a lo anterior, la respuesta institucional debe ser contundente; si la corrupción es un problema estructural y complejo, la respuesta institucional no puede ser menor.

Para conseguir tal fin, Transparencia por Colombia propone un enfoque sistémico de Arquitectura Institucional Anticorrupción que incluye: i) Una visión estratégica de lucha contra la corrupción, ii) Una entidad coordinadora de los esfuerzos anticorrupción en las diferentes ramas del poder, órganos autónomos, órganos de control e investigación y la organización electoral iii) El fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que lideran procesos anticorrupción y la corresponsabilidad de las entidades que hacen parte de sectores y sistemas clave, iv) El fortalecimiento de ámbitos prioritarios de lucha contra la corrupción en la gestión pública para generar ambientes propicios para combatir el fenómeno, y v) El acercamiento de las estrategias de lucha contra la corrupción a los territorios alejados del país.

Este enfoque busca aportar a la lucha contra la corrupción en el país, desde una aproximación más actual y realista frente a las dimensiones de este problema. Es necesario que la lucha contra la corrupción se tome en serio y supere los discursos electorales. Los resultados contundentes deben venir acompañados de voluntad política, destinación de recursos, humanos, técnicos y financieros y el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel nacional y local. Todo esto debe tener como resultado final la superación de las condiciones de pobreza e inequidad, y la garantía de derechos fundamentales. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción, si bien no es un fin en sí misma, es la condición prioritaria para lograr el cumplimiento de los fines del Estado.

## 7. Bibliografía

- Ackerman, R. (Junio de 1997). The Political Economy of Corruption. *Corruption and the Global Economy*, 31-60.
- Ámbito Jurídico. (Mayo de 2023). *Territorios invisibles. Impactos del silencio estadístico en los derechos humanos*. Obtenido de Sitio Web de Ámbito Jurídico: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/internacional/territorios-invisibles-impactos-del-silencio-estadistico-en-los-derechos>
- Argandoña, A. (1999). *Empresas ante la corrupción*. Obtenido de Sitio Web de Researchgate: [https://www.researchgate.net/publication/4802968\\_Empresas\\_ante\\_la\\_corrupcion\\_Las](https://www.researchgate.net/publication/4802968_Empresas_ante_la_corrupcion_Las)
- CCI. (Noviembre de 2021). *Alertan por tres prácticas para hacerles trampa a los pliegos tipo*. Obtenido de Sitio web de la Cámara Colombiana de la Infraestructura: <https://infraestructura.org.co/alertan-por-tres-practicas-para-hacerles-trampa-los-pliegos-tipo>
- CEJ. (2023). *Índice de Congestión de la Rama Judicial en Colombia (Sector Jurisdiccional)*. Obtenido de Sitio Web de la Corporación Excelencia en la Justicia: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-rama-judicial-en-colombia-sector-jurisdiccional/>
- CNE. (19 de Abril de 2023). *El CNE no ha podido ejecutar el presupuesto 2023, por la cantidad de normas que están debajo de la Constitución que impiden nuestra autonomía e independencia*. Obtenido de Sitio web del CNE: <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/741-balance-electoral>
- Constitución Política*. (06 de Julio de 1991). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- DAFP. (2023). *Manual de Estructura del Estado Colombiano*. Obtenido de Sitio web del DAFP: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>
- DNP. (2022). *Documentos CONPES*. (R. Jurídica, Editor) Obtenido de Sitio Web DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20CONPES.pdf>
- Fedesarrollo. (Octubre de 2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia - Comisión de Expertos Anticorrupción*. Obtenido de Sitio web de Fedesarrollo: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones\\_comision\\_expertos\\_inticorrupcion\\_2.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones_comision_expertos_inticorrupcion_2.pdf)
- FLIP. (2019). *Radiografía de un país silenciado*. Obtenido de Sitio web de la Fundación para la Libertad de Prensa: <https://flip.org.co/index.php/en/publicaciones/informes/item/2540-radiografia-de-un-pais-silenciado>

- Garay, L. J., & Salcedo, E. (Septiembre de 2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Obtenido de [https://books.google.com.co/books/about/La\\_captura\\_y\\_reconfiguraci%C3%B3n\\_cooptada\\_d.html?id=AN4jAQAIAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/La_captura_y_reconfiguraci%C3%B3n_cooptada_d.html?id=AN4jAQAIAAJ&redir_esc=y)
- Grandett, Y. (19 de agosto de 2018). *Casos de corrupción en el Programa de Alimentación Escolar*. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/casos-de-corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar-270756>
- Invamer. (Febrero de 2023). *Medición #153, de opinión pública*. Obtenido de Invamer-Gallup: <https://img.lalr.co/cms/2023/03/01151149/Invamer.pdf>
- Klitgaard, R. (Marzo de 1998). *International cooperation against corruption*. *Finance & Development*, 3-6. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>
- Klitgaard, R. (Abril de 2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Obtenido de Sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13137/corrupcion-normal-y-corrupcion-sistemica>
- Ley 1474. (2011). Obtenido de Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#:~:text=Determina%20las%20normas%20orientadas%20a,control%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica.>
- Ley 1712. (marzo de 2014). Obtenido de Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882#:~:text=Regula%20el%20derecho%20de%20acceso,la%20publicidad%20de%20la%20informaci%C3%B3n.>
- Ley 1882. (15 de Enero de 2018). Obtenido de Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>
- Ley 2195. (18 de Enero de 2022). Obtenido de Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Ley 906. (2004). Obtenido de Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (Corregida de conformidad con el Decreto 2770 de 2004): <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14787>
- Mutante. (29 de Mayo de 2022). *Propuestas anticorrupción: ¿cuánto de humo o realidad venden los candidatos?* Obtenido de Sitio Web de Mutante: <https://www.mutante.org/contenidos/propuestas-corrupcion-candidatos-presidencia-colombia-2022/>

- Naciones Unidas. (2003). *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Obtenido de Sitio Web de Naciones Unidas: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)
- North, D. (1995). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Obtenido de <https://www.marcialpons.es/libros/instituciones-cambio-institucional-y-desempeno-economico/9789681639822/>
- OCC. (Octubre de 2021a). *Informe Colombia: Seguimiento al Compromiso de Lima. Observatorio Ciudadano de Corrupción*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/informe-colombia-seguimiento-al-compromiso-de-lima/>
- OCC. (Octubre de 2021b). *Balance regional Observatorio Ciudadano de Corrupción, Seguimiento a la Implementación del Compromiso de Lima*. Obtenido de Sitio web del Observatorio Ciudadano de Corrupción: <https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/Balance-Regional-OCC-ESP.pdf>
- OCDE. (1999). *Convención para combatir el cohecho en servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. Obtenido de Sitio Web de la OCDE: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery\\_spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery_spanish.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (1998). *Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58)*. Obtenido de Sitio Web de la Organización de Estados Americanos: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf)
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (Junio de 2010). *The failure of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem*. Obtenido de Sitio de University of Gothenburg - QoG WORKING PAPER SERIES 2010:19: [https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2010\\_19\\_Persson\\_Rothstein\\_Teorell.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2010_19_Persson_Rothstein_Teorell.pdf)
- PND 2022-2026. (Mayo de 2023). Obtenido de Sitio Web del Congreso de la República: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- Sanabria, & Avellaneda. (2022). The anti-corruption agency and its policy role in Colombia: improvement in institutional capacity or political symbolism? *The Politics of Anti-corruption Agencies in Latin America*, 92-107.
- Shleider, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617.
- Secretaría de Educación Distrital. (19 de Abril de 2017). *Puesta en marcha del nuevo modelo de contratación de refrigerios escolares en Bogotá*. Obtenido de Sitio Web de la Secretaría de Educación de Bogotá: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/node/5087](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/node/5087)

- Semana. (27 de enero de 2017). *Lo que debe saber del escándalo de corrupción de Odebrecht*. SEMANA. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/odebrecht-escandalo-de-corrupcion/513209/>
- Semana. (2018). *La fábrica de los contratos chimbos, según los testigos*. SEMANA. Obtenido de <https://www.periodismoinvestigativo.com.co/fabrica-de-los-contratos-chimbos-segun-los-testigos/>
- Transparencia por Colombia. (2014). *Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgo y planes anticorrupción*. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/guia-mapas-planes-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (Octubre de 2018). *Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional 2018-2022*. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf>
- Transparencia por Colombia. (Mayo de 2019a). *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*. Obtenido de Monitor Ciudadano de la Corrupción: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2019b). *Especial: Líderes Sociales*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/07/24/lideressociales/>
- Transparencia por Colombia. (Febrero de 2020). *La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia. enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación*. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: [https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion\\_corrupcion\\_isbn.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion_corrupcion_isbn.pdf)
- Transparencia por Colombia. (8 de Abril de 2021a). *¿De qué no hemos hablado en el caso Odebrecht?* Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/de-que-no-hemos-hablado-en-el-caso-odebrecht/>
- Transparencia por Colombia. (22 de Julio de 2021b). *¿Qué balance dejó la legislatura 2020-2021 para los proyectos anticorrupción?* Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/que-balance-dejo-la-legislatura-2020-2021-para-los-proyectos-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2021c). *Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/asi-se-mueve-la-corrupcion->

- [radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/](#)  
 Transparencia por Colombia. (2021d). *Lucha Contra la Corrupción y Lucha Contra el Narcotráfico en Colombia*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/lucha-contra-la-corrupcion-y-lucha-contra-el-narcotrafico-en-colombia-comprimido.pdf>
- Transparencia por Colombia. (Julio de 2022a). *Análisis de la gestión legislativa en materia de lucha anticorrupción, balance legislativo 2018-2022*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-legislativo-2018-2022/>
- Transparencia por Colombia. (2022b). *Propuestas anticorrupción - Candidatos presidenciales Colombia 2022*. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrljoiMmNkOWFhZDEtODNhNi00NWMyLWI2ZWItNWQ3OWQ4N2VkOWQ0liwidCI6ImVjZjk2YTc3LTlhNzQtNGZlZC1hMWMyLTAzMzdkOTJkMzA1ZiIsImMiOjh9>
- Transparencia por Colombia. (9 de Marzo de 2022c). Mesa de trabajo con entidades públicas. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (Noviembre de 2022d). *Recomendaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*.
- Transparencia por Colombia. (abril de 2023). *Listado de los principales delitos asociados a la corrupción*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/delitos-asociados-a-la-corrupcion/>
- Transparency International. (2022). *El Índice de Percepción de Corrupción 2022*. Obtenido de Sitio web de Transparency International: <https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>
- Ugaz, J. (2020). *La gran corrupción*. Lima: Planeta.
- UNAL. (8 de abril de 2022). *Programa de Alimentación Escolar ¿que lo hace tan vulnerable a la corrupción?* Obtenido de Periódico UNAL: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/programa-de-alimentacion-escolar-que-lo-hace-tan-vulnerable-a-la-corrupcion/#:~:text=En%20enero%20de%202022%20la,en%20calidad%2C%20log%C3%ADstica%20y%20cobertura>
- USAID. (2006). *Anticorruption Agencies*. Obtenido de Sitio Web de USAID: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadm208.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm208.pdf)





## TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)

Teléfono: +57 601 477 8282

[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

Bogotá, Colombia