

Así se mueve la **CORRUPCIÓN**



# Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2021 - 2022

## Consejo rector

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

## Junta Directiva

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

## Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Calle 35 No 24-19  
PBX: +57 601 477 8282  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia

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.

## I Autores

**Sandra Ximena Martínez Rosas**  
Directora Programática  
Iniciativas Sistema Político y Estado

**Camilo Andrés Peña Galeano**  
Coordinador de Proyecto – Monitor  
Ciudadano de la Corrupción

**Jimmy Alexander Benito Molina**  
Profesional de Proyecto – Transparencia  
Presupuestaria

**María Paula Velandia Sedano**  
**Daniel Alejandro Gómez Durán**  
Profesionales de Proyecto – Monitor  
Ciudadano de la Corrupción

**Sebastián Botero Romero**  
Ingeniero de Datos

## II Consultores Sistematización

**Héctor Andrés Alayón Escobar**  
**David Alonso Coronado Sarta**  
**María Fernanda Fernández**

*Financiado por el programa Juntos por la Transparencia de USAID, la Embajada de Suecia en Colombia y por la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme FPH.*

*Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); a la Embajada de Suecia a través de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y a la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme FPH. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos, ni de ASDI o la Embajada de Suecia en Colombia, como tampoco compromete a FPH.*

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>6</b>
<b>I. Metodología.</b>	<b>9</b>
1.1. Recuento Conceptual.	10
1.2. Proceso de investigación.	15
<b>II. Resultados generales.</b>	<b>18</b>
2.1. Tipo y ámbitos de corrupción.	20
2.2. Sectores afectados por la corrupción.	21
2.3. Dinero comprometido y perdido según las entidades afectadas.	22
2.4. Actores afectados.	23
<b>III. Corrupción en infraestructuras: una visión transversal de la corrupción.</b>	<b>27</b>
3.1. Caracterización de la corrupción en infraestructura.	28
3.2. Corrupción en el ciclo de proyectos de infraestructura.	33
3.3. Conclusiones.	42
<b>IV. Del análisis de hechos al análisis de redes: el rol de los facilitadores de la corrupción 2016-2022.</b>	<b>43</b>
4.1. Participación de actores según su rol: individual o colectivos.	45
4.2. Identificación de actores específicos.	50
4.3. Facilitadores.	53
4.4. Conclusiones.	57

# Contenido

<b>V. El telón de fondo de la corrupción: los flujos financieros ilícitos 2016-2022.</b>	<b>59</b>
5.1. Marco conceptual: Flujos Financieros Ilícitos.	<b>60</b>
5.2. Corrupción y Flujos Financieros Ilícitos.	<b>62</b>
5.3. Conclusiones.	<b>70</b>
<b>VI. Retomando las Prioridades para la Lucha Contra la Corrupción: Una mirada a 2024.</b>	<b>71</b>
6.1. Avance de las medidas para la lucha contra la corrupción.	<b>72</b>
6.2. Frentes prioritarios para avanzar en la Lucha Contra la Corrupción.	<b>76</b>
<b>VII. Referencias.</b>	<b>84</b>
<b>VIII. Anexos.</b>	<b>89</b>
8.1. Anexo A. Metodología Radiografía de la Corrupción 2021 - 2022.	<b>89</b>
8.2. Anexo B. Hechos de Corrupción 2021 - 2022.	<b>89</b>

## Presentación

La corrupción es entendida como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales y/o ilegales, o en posible asocio entre estos, en detrimento del interés colectivo. Generalmente, ésta se realiza a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios, beneficios y/o favores, a cambio de acciones, toma o incidencia en decisiones u omisiones (Transparencia por Colombia, 2021a). De esta forma, este es un fenómeno de carácter sistemático y estructural cuyo origen y reproducción está relacionado con distintas condiciones económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales.

En los últimos años, Transparencia por Colombia ha contribuido en la comprensión de la corrupción desde distintos enfoques complementarios a la aproximación tradicional de esta problemática como un aspecto exclusivamente asociado a la pérdida de recursos. Precisamente se ha considerado de manera creciente el análisis de los daños y las víctimas que genera, así como los mecanismos para la reparación (Transparencia por Colombia, 2023g). De igual manera, se ha profundizado en el análisis de la incidencia de la corrupción en problemáticas de carácter estructural del país, como la desigualdad, la conflictividad, la desprotección del medio ambiente, la fragmentación y polarización social, y la baja legitimidad de la institucionalidad.

Desde este enfoque amplio, la lucha contra la corrupción se entiende, no sólo como un fin en sí mismo, sino como un mecanismo para alcanzar objetivos más amplios. Para contribuir a este propósito, el Monitor Ciudadano de la Corrupción<sup>1</sup> de Transparencia por Colombia presenta el informe titulado “Así se mueve la corrupción: Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2021-2022”<sup>2</sup>, en el cual se exponen los resultados de 327 hechos de corrupción identificados en notas de prensa publicadas entre los años 2021 y 2022. Los hechos de corrupción identificados y sistematizados en este informe se basan en reportes de la prensa escrita, disponibles en el Archivo Digital de Prensa del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Esta información se complementó con la revisión de reportes de la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Corte Suprema de Justicia, así como de otros medios de comunicación.



- 1 “Es un observatorio de Transparencia por Colombia que realiza un seguimiento continuo a los hechos y riesgos de corrupción, así como a la acción pública anticorrupción en el país. A través de su plataforma [...] ofrece a la ciudadanía datos abiertos, metodologías de estudio e informes descriptivos y analíticos de dicho fenómeno” (Monitor Ciudadano de la Corrupción, s.f.).
- 2 El presente informe constituye el cuarto ejercicio de “identificación, sistematización, categorización y análisis de hechos de corrupción reportados en la prensa de alcance nacional y territorial” (Transparencia por Colombia, 2021b). Este informe no solo da continuidad a la perspectiva de hechos de corrupción, sino que también ofrece un abordaje metodológico más afinado que permite profundizar sobre diferentes perspectivas de análisis de la corrupción en el país.

La presente Radiografía de la Corrupción se complementa con la información disponible en la base de datos abiertos de Monitor Ciudadano de la Corrupción, en la que se almacena la información de 1.243 hechos de corrupción identificados en la prensa para el periodo 2016 – 2022. La identificación, sistematización, categorización, análisis y disposición pública en aplicativos y bases de datos busca, además de entregar un análisis de cómo se ha movido la corrupción en estos últimos años, contribuir a otras iniciativas de investigación y acción de lucha contra la corrupción por parte de académicos, organizaciones sociales, funcionarios y ciudadanía en general.

Los resultados de esta Radiografía se presentan de la siguiente manera:

- I. Metodología.** Presenta una síntesis de la aproximación metodológica utilizada. La metodología completa se puede encontrar en el Anexo A.
- II. Resultados generales.** Presenta una visión general de los hechos de corrupción identificados para el período 2021-2022.
- III. Corrupción en infraestructura: una visión transversal de la corrupción.** Se presenta un análisis particular sobre la afectación de la corrupción a lo largo del ciclo de proyectos de infraestructura en el período 2021 - 2022.
- IV. Del análisis de hechos al análisis de redes: el rol de los facilitadores de la corrupción.** A partir del análisis de la interrelación de los distintos hechos de corrupción alojados en Radiografía de la Corrupción 2016 - 2022, se genera un análisis de redes en busca de los actores determinadores en los hechos de corrupción.
- V. El telón de fondo de la corrupción: los flujos financieros ilícitos.** Presenta un análisis para el período 2016- 2022 de la relación de la corrupción con el origen, tránsito y uso de los Flujos Financieros de carácter ilícito.
- VI. Retomando las prioridades: Una mirada a 2024.** Se plantean las recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción, de cara a la complejidad y los retos identificados a lo largo del documento, y en función de los avances que se han presentado en la implementación de medidas de lucha contra la corrupción.



Este análisis se complementa con informes previos del Monitor Ciudadano de la Corrupción de Transparencia por Colombia, incluyendo el Informe “Anclas para el Desarrollo: análisis de la incidencia de la corrupción en la desigualdad estructural del país” (Transparencia por Colombia, 2023a) y “Así se mueve la corrupción: Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2016-2020” (Transparencia por Colombia, 2021a).

**En la página del Monitor Ciudadano de la Corrupción ([www.monitorciudadano.co](http://www.monitorciudadano.co)) se encuentra el aplicativo de Radiografía de la Corrupción, en donde podrás realizar cruces de información y consultas específicas. También podrás descargar la metodología, la base de datos abierta e informes anteriores.**





1.  
**Metodología**

A continuación, se presentan algunas consideraciones metodológicas a partir de las cuales se realiza la Radiografía de la Corrupción, con el objetivo de facilitar un entendimiento ágil del documento. El Anexo A detalla y desglosa cada uno de los principales conceptos, junto con sus respectivas definiciones, empleados en la Radiografía de la Corrupción 2021-2022. El apartado se divide entre el recuento conceptual de las variables y el proceso de investigación.

## 1.1. Recuento Conceptual.

### Tipo de corrupción

Se refiere a la clasificación de cada incidente de corrupción según la predominancia del abuso de poder confiado en diversas áreas, ya sea del sector público, privado, político o judicial. El equipo del Monitor Ciudadano de la Corrupción ha identificado cuatro categorías principales: Administrativa, Política, Privada y Judicial (ver la Gráfica 1). Esta clasificación se realiza considerando la preponderancia de actores y dinámicas específicas en cada hecho de corrupción. En situaciones donde la participación abarca intereses y actores estatales, políticos, privados y judiciales, se categoriza el hecho en función del tipo de corrupción que se manifiesta de manera más evidente durante su desarrollo, sin querer desconocer que la corrupción implica, en la mayoría de los casos, interconexiones entre actores y dinámicas de cada una de estas tipologías.

**Gráfica 1. Definición tipo de corrupción y sus diferencias.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia por Colombia (2021b).

## Ámbito

El ámbito indica los diversos escenarios donde se manifestaron las vulnerabilidades para la ejecución de los hechos de corrupción. Estos constituyen procesos, prácticas, procedimientos o sistemas que ofrecieron el contexto propicio para la materialización de los hechos. Cada ámbito está vinculado a los distintos tipos de corrupción (administrativa, política, privada o judicial).

La corrupción afecta diversos ámbitos, tanto públicos como privados. En la esfera pública, se observa en la planeación, presupuesto y gasto público, contratación, bienes y servicios, empleo público, y regulación. Además, impacta áreas clave como seguridad, procesos electorales y relaciones con entidades públicas. A nivel privado, la corrupción se manifiesta en la colusión, lavado de activos, contrabando, relaciones entre entidades o individuos, pago de impuestos y financiación política. Asimismo, la corrupción en la rama judicial se expresa en dos ámbitos: en los procedimientos internos que determinan la impartición de justicia de acuerdo con la Ley (funciones jurisdiccionales) y en las actividades burocráticas que facilitan el acceso a la justicia (trámites y servicios judiciales).

### Gráfica 2. Ámbitos de corrupción.



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia por Colombia (2021b).



## Sector

En el proceso de identificar el sector afectado en los hechos de corrupción, se adoptó un enfoque económico-presupuestal, considerando la asignación de recursos destinados a la provisión de bienes y servicios públicos. Los sectores afectados por la corrupción incluyen: Administración Pública<sup>3</sup>, Agropecuario, Ambiente, Cultura, Defensa y Seguridad, Educación, Electoral, Hacienda, Inclusión Social, Judicial, Minas y Energía, Paz, Planeación, Salud, Tecnologías de la Información-TIC's, Trabajo, Transporte, Turismo y Vivienda.

## Entidades afectadas

La Entidad afectada se refiere al organismo que experimenta las repercusiones del hecho de corrupción, comprometiendo la confianza en la institucionalidad, los recursos, la legitimidad, la eficiencia y la eficacia tanto en entidades públicas como privadas. Cada hecho de corrupción, independientemente de los involucrados, afecta a las entidades al apropiarse de los recursos destinados a su funcionamiento y socavar la confianza pública. La clasificación de Entidad afectada se realiza en cuatro grupos según la estructura del Estado y agrega una categoría para el sector privado. La Rama Ejecutiva se subdivide según los niveles de gobierno: nacional, departamental o municipal.

**Gráfica 3. Entidades afectadas y su clasificación.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia por Colombia (2021b).



**3** La clasificación de los hechos de corrupción dentro del sector de Administración Pública implica los incidentes vinculados exclusivamente a la gestión y el ejercicio de las funciones públicas, es decir los hechos que tienen lugar en el seno de las instituciones gubernamentales encargadas de la gestión y ejecución de políticas y servicios públicos en beneficio de la sociedad.

## Personas afectadas

Las personas afectadas son el grupo o sector poblacional que experimenta directamente las consecuencias de un hecho de corrupción. En la evolución del análisis de la corrupción, se destaca la identificación del daño causado por este fenómeno, centrándose en la población más vulnerable, según la experiencia de Transparencia Internacional. Se identifican trece grupos poblacionales, con un enfoque interseccional que considera condiciones simultáneas de vulnerabilidad. Por ejemplo, una persona perteneciente a la población LGBTQ+ afectada por la corrupción puede formar parte de una comunidad étnica o ser socioeconómicamente vulnerable, agravando las repercusiones de este fenómeno en su experiencia. En contraste con la Radiografía 2016-2020, en la edición 2021-2022 la categoría de estudiantes se integró a la clasificación de Niños, Niñas y Adolescentes.

**Gráfica 4. Categorías de actores afectados.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia por Colombia (2021b).

## Lugar de ocurrencia

Se refiere al lugar geográfico (municipio, departamento y región) en el cual se presentan los hechos de corrupción. En algunos casos, el lugar geográfico involucra a distintos municipios y departamentos de manera simultánea. También, un hecho de corrupción podría estar asociado a un nivel o varios niveles de gobierno (nacional, gobernaciones y alcaldías), lo cual refleja

la creciente complejidad del Estado y de las transferencias entre entidades públicas, que se materializan, por ejemplo, mediante contratos interadministrativos. Teniendo en cuenta esta combinación de elementos, las referencias a lugar geográfico de ocurrencia de hechos de corrupción que se realizan en esta Radiografía, no pueden asociarse a una clasificación o ranking de mayor o menor corrupción por territorios o lugares geográficos.

## Dinero comprometido, perdido y recuperado

Las categorías de dinero comprometido, perdido y recuperado proporcionan una evaluación cuantitativa de la magnitud y el impacto económico de los hechos de corrupción. Estas categorías permiten entender la cantidad de recursos financieros que estuvieron inicialmente involucrados en el hecho (dinero comprometido), la cantidad aproximada que se perdió o fue desviada (dinero perdido), y los esfuerzos realizados para recuperar parte de esos fondos por medio de sanciones y sentencias judiciales (dinero recuperado).

**Gráfica 5. Definiciones de dinero comprometido, perdido y recuperado.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia por Colombia (2021b).



## 1.2 Proceso de investigación.

El informe de la Radiografía de los Hechos de Corrupción 2021-2022 se estructuró mediante un enfoque metodológico cualitativo dividido en cuatro capítulos distintos y complementarios. En el primer capítulo se realizó una investigación general para comprender la amplitud de los hechos. El segundo capítulo se centró específicamente en la temática de infraestructura, profundizando en los casos relacionados a esta. Luego, se llevó a cabo un análisis de redes para identificar y analizar las interacciones entre los diferentes actores involucrados. Por último, se dedicó un capítulo al estudio de los Flujos Financieros Ilícitos. En todos los casos, se llevó a cabo una revisión de fuentes secundarias, enriquecidas con informes provenientes de entidades estatales oficiales. Dichas fuentes abarcaron desde notas periodísticas a nivel nacional y territorial, recopiladas por el CINEP, hasta datos e informes provenientes de la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Corte Suprema de Justicia. El conjunto de estas fuentes tuvo por objetivo proporcionar una comprensión más amplia del análisis de la corrupción durante el periodo 2021-2022.

### Investigación general

En este capítulo se siguió un proceso estructurado en seis etapas, en estricta conformidad con la definición de corrupción utilizada por Transparencia por Colombia (2021a), la cual es entendida como:

*El abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales y/o ilegales, o en posible asocio entre estos, en detrimento del interés colectivo. Este se realiza a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios, beneficios y/o favores, a cambio de acciones, toma o incidencia en decisiones u omisiones. (p.5)*

La primera etapa consistió en la identificación de los hechos de corrupción en el periodo 2021-2022. Para ello, compilaron las notas de prensa del Archivo de CINEP, correspondientes a cada mes de los años estudiados. En este análisis se revisaron 72 descriptores de 16 categorías del Archivo. Estas categorías sirvieron como guía para el estudio de la información recopilada, facilitando la clasificación y el análisis de cada caso de corrupción. Además, se complementó esta revisión con los informes de acceso público proporcionados por las instituciones gubernamentales previamente mencionadas.

Una vez identificadas las notas que contenían los hechos de corrupción, se procedió con la segunda etapa de construcción detallada de cada caso, documentada en fichas técnicas diseñadas a partir de categorías de análisis como: tipo de corrupción, ámbitos, actores involucrados, lugar de ocurrencia, derechos vulnerados, entre otros.

En la tercera etapa, se procedió a transferir los datos a la plataforma interna de Monitor Ciudadano, la cual permite almacenar y cruzar la información de los hechos de corrupción, a partir de la metodología de la Radiografía de la Corrupción. Este procedimiento implicó la categorización



completa de los hechos de corrupción con base en sus características específicas. Además, se realizó un examen de las categorías de construcción de los hechos en la plataforma, con el fin de evitar la duplicación de los datos.

Tras la identificación de nuevas acciones, actores, absoluciones u otra información complementaria, se llevó a cabo la cuarta etapa que consistió en la actualización de los casos previamente registrados en la plataforma. Esto implicó revisar la información ya consignada, contrastándola con los nuevos hallazgos y actualizaciones registradas por la prensa.

Posterior a ello, en la quinta etapa se validó que los casos estuvieran activos. Para esto, se emplearon técnicas de triangulación de fuentes y revisión cruzada de datos, lo que implicó la comparación y corroboración de la información de diversas fuentes para confirmar la veracidad de los hechos de corrupción registrados. Además, se incorporaron las palabras clave en los hechos de corrupción para facilitar la búsqueda de temáticas clave.

Por último, y como sexta etapa, se publicaron los resultados de la presente investigación a través de tres instrumentos, los cuales se pueden encontrar en la plataforma de Monitor Ciudadano de la Corrupción. En esta plataforma se encuentran: i) un tablero de visualización de datos, que permite una comprensión dinámica y visual de los resultados, ii) las bases de datos abiertas, que proporcionan un acceso completo y detallado para aquellos interesados en explorar más a fondo los datos, y iii) el presente informe, el cual ofrece una síntesis detallada y analítica de los hallazgos, destinado a proporcionar una visión general de los resultados obtenidos en el estudio.

## Infraestructura

En la etapa inicial, se llevó a cabo un proceso de filtrado y depuración de los hechos de corrupción relacionados con el desarrollo de proyectos de infraestructura. La depuración se focalizó en la eliminación de eventos que no guardaban una conexión directa con este tipo de proyectos. Una vez completado este proceso, se construyó una base de datos que incluyó todas las categorías de análisis bajo las que son clasificados los hechos de corrupción.

Posteriormente, se ejecutaron cruces de categorías basados en la información recopilada. Durante esta etapa, los hechos de corrupción identificados se categorizaron según las variables disponibles, tales como recursos comprometidos, ámbito, tipo corrupción, entre otras. Este proceso tuvo por objetivo resaltar patrones, identificar tendencias y señalar áreas de mayor vulnerabilidad.

En una tercera etapa, se describieron los principales hallazgos obtenidos durante el análisis de los hechos de corrupción en infraestructura, y se crearon tablas y cuadros que proporcionan elementos descriptivos de los casos referenciados, destacando aspectos clave, circunstancias específicas y consecuencias para los proyectos y la sociedad en general. La visualización de la información se logró mediante la utilización de gráficos, mapas y diagramas, buscando proporcionar una representación clara y accesible de los resultados y facilitar una comunicación efectiva de la información obtenida



Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones que recoge una serie de ideas generadas a partir de los hallazgos durante el análisis del fenómeno de la corrupción en proyectos de infraestructura. Además, se formulan recomendaciones generales orientadas a prevenir la ocurrencia de corrupción en futuros proyectos.

## Análisis de redes

El proceso metodológico para llevar a cabo el análisis de redes en la Radiografía de la Corrupción 2021-2022 se dividió en varias etapas. En primer lugar, se descargó la base de datos desde la página de Monitor Ciudadano. A continuación, se delimitó la categoría de “tipo de participación”, centrándola exclusivamente en los actores involucrados y beneficiados en los hechos de corrupción. Se decidió llevar a cabo una doble filtración. Primero, se filtraron todos los hechos que tuvieran uno o más actores participantes. Después, al constatar la magnitud de los datos obtenidos, se filtraron todos los casos que tuvieran al menos una o más conexiones con otros hechos de corrupción. Estas conexiones se establecieron a través de los actores participantes, revelando la complejidad de las relaciones entre los diferentes hechos.

Posteriormente, se asignó una distinción de color a los diferentes tipos de actores, ya sean individuales o colectivos, para visualizar de manera más clara y comprensible la interacción entre ellos. Finalmente, la representación gráfica y visualización de los resultados se llevó a cabo utilizando la herramienta Power BI, permitiendo una presentación efectiva y dinámica de las relaciones entre los actores y sus roles en los hechos de corrupción identificados. En la representación gráfica cada nodo se interpreta como un hecho de corrupción, y las conexiones se establecen a través de los actores participantes.

## Flujos Financieros Ilícitos (FFI)

En este apartado se desarrolló, en primer lugar, un marco conceptual en el que se presentan tres elementos clave identificados en la literatura especializada alrededor de la definición de Flujos Financieros Ilícitos. De esta manera, se definieron los FFI como los movimientos de dinero, tanto a nivel doméstico, como transfronterizo, cuyo origen, transferencia y/o uso es explícitamente ilegal. En una segunda etapa, a partir de esta definición y con el objetivo de profundizar sobre la relación entre FFI y corrupción, se identificaron los hechos de corrupción sistematizados en la base de Radiografía 2016- 2022 en los que se presentó un relación clara y directa con prácticas asociadas a FFI. Estos hechos de corrupción se categorizaron de acuerdo con el énfasis de la ilegalidad involucrada en los FFI (origen, transferencia y uso).

Por último, se profundizó sobre el análisis de estos hechos de corrupción de acuerdo con la escala de los FFI involucrados, lo que permitió identificar múltiples hallazgos alrededor de la forma como se ha manifestado la relación entre corrupción y FFI en Colombia.

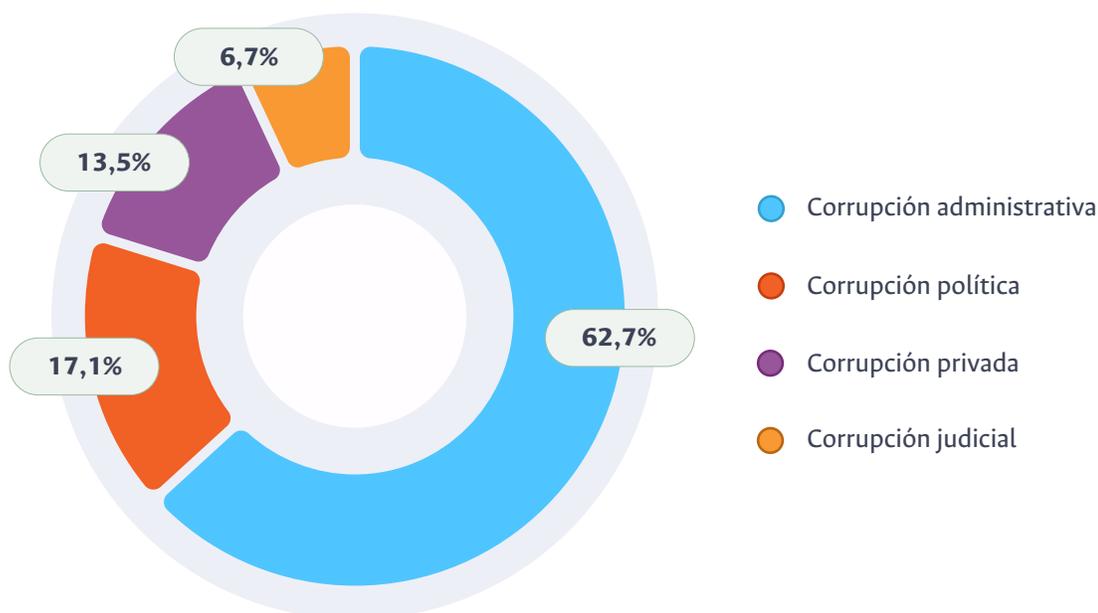




2.  
**Resultados  
generales**

El análisis del tipo de corrupción es un factor central para comprender su comportamiento durante los años 2021 y 2022, pues permite evidenciar las áreas críticas donde el abuso de poder es más recurrente. Esta comprensión detallada no solo resulta importante para la investigación en sí misma, sino que además sienta las bases para la formulación de estrategias efectivas de prevención de la corrupción en sus múltiples manifestaciones. A continuación, se presentan los resultados correspondientes a esta categoría.

**Gráfica 6. Tipo de corrupción registrada entre 2021-2022.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

De esta manera, se identifica que de los 327 hechos identificados entre 2021 y 2022, 205 están vinculados a corrupción administrativa, 56 a corrupción política, 44 a corrupción en el sector privado y 22 corresponden a corrupción judicial. La preponderancia de incidentes vinculados con corrupción administrativa, representando más del 60% del total de hechos, refleja una alta incidencia de fallos en los procesos, procedimientos y sistemas estatales. Esta tendencia muestra debilidades y áreas críticas en la institucionalidad pública.

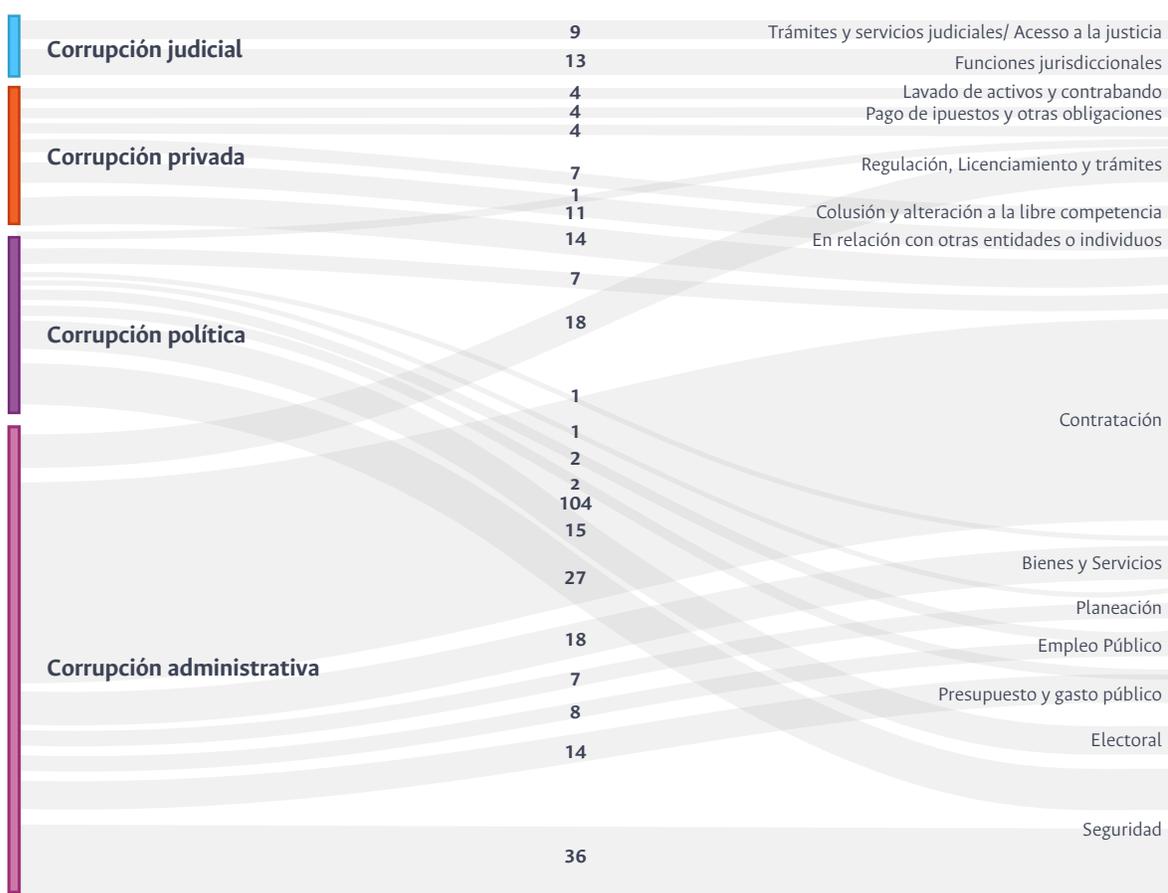
A pesar de que estos resultados presentan un porcentaje superior en comparación con los datos recopilados previamente por Transparencia por Colombia (2021a), donde la corrupción administrativa representó el 44% de los hechos, es importante anotar que en este análisis se consideran un número diferente de años y, por tanto, no son directamente comparables.



## 2.1. Tipo y ámbitos de corrupción.

El tipo de corrupción, al ser una categoría de amplio alcance, tiene la capacidad de ofrecer una visión más completa y detallada cuando se cruza con otras variables relevantes. El cruce entre tipo y ámbito de la corrupción permite identificar de manera precisa las áreas más vulnerables a la corrupción (ver la Gráfica 7).

**Gráfica 7. Tipos y ámbitos de corrupción entre 2021-2022.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

De esta manera, la Contratación Pública se destaca como el ámbito de gestión más susceptible a la corrupción, en la medida en que 38% de los hechos de corrupción identificados en el período de estudio se dieron en el marco de falencias en el proceso de planeación, selección, ejecución y/o seguimiento a los procesos de contratación. Es importante tener en cuenta que en la Radiografía 2016-2020, la contratación pública también fue el ámbito más destacado con un 42% del total de hechos. Estos datos subrayan la necesidad de priorizar los ajustes normativos e institucionales, así como los mecanismos de gestión de la contratación pública en todas sus etapas de manera que se pueda mejorar el seguimiento y estandarización para reducir los riesgos de corrupción en los procesos contractuales.



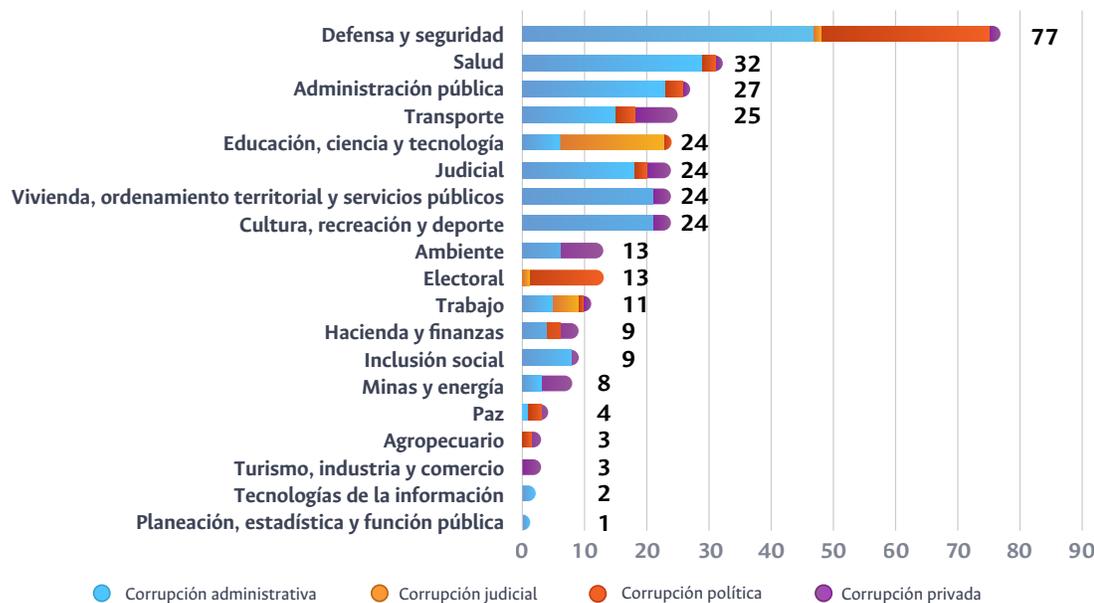
Es importante mencionar que, en los ámbitos de contratación, y de regulación, licenciamiento y trámites, se registraron incidentes de corrupción asociados a tres tipos distintos: administrativa, privada y política. Esto refleja la complejidad de las influencias indebidas que afectan los procesos de contratación y en la implementación de regulaciones en el país.

Asimismo, entre las distintas interacciones que se presentan entre los tipos de corrupción y ámbitos, se resalta la relación entre corrupción política, la contratación pública y la celebración de elecciones, en la medida en que se encuentran 7 hechos en los que el abuso de poder en la contratación pública se presenta por razones políticas y 15, en los que el abuso de poder y la apropiación de recursos está destinado a interferir directamente en certámenes electorales, generalmente, a partir del uso ilegal de recursos públicos para financiar campañas políticas.

## 2.2. Sectores afectados por la corrupción.

Examinar el sector donde se desarrollaron los hechos de corrupción proporciona una aproximación a los entornos más vulnerables a este fenómeno, permitiendo así identificar los puntos críticos que requieren una intervención más pronta.

**Gráfica 8. Sectores afectados por tipos de corrupción 2021-2022.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

Como se observa en la Gráfica 8, el sector de defensa y seguridad se destaca como el más afectado por actos de corrupción en esta Radiografía, seguido de salud, administración pública y transporte. Es esencial reconocer que la corrupción en el sector de defensa y seguridad no se limita a irregularidades administrativas, sino que se encuentra estrechamente vinculado con la vulneración



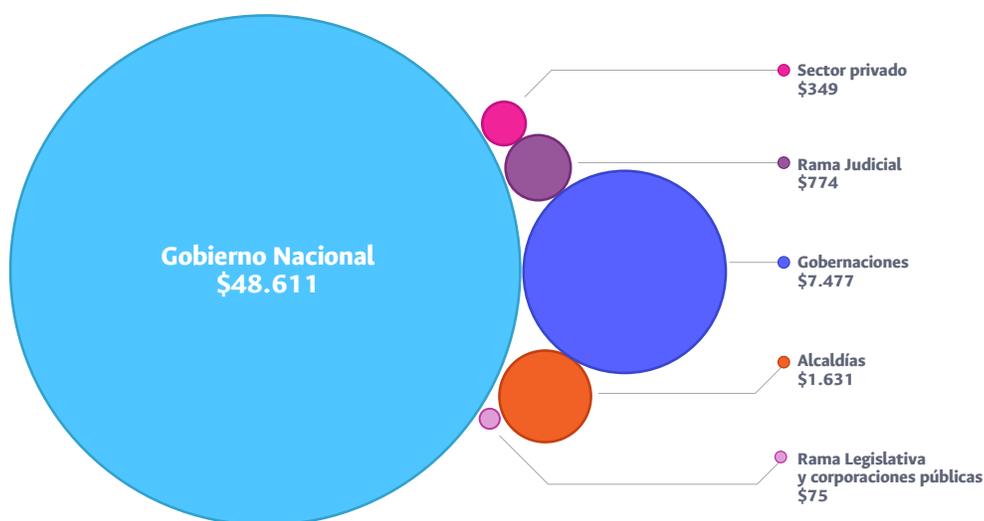
de Derechos Humanos, afectando particularmente el derecho a la vida<sup>4</sup>. Se debe resaltar que cada sector exhibe un porcentaje considerable de corrupción administrativa, mientras que la corrupción privada prevalece sobre otros tipos de corrupción en áreas como turismo, agropecuario, minas y ambiente. Asimismo, los hechos de corrupción política se concentran mayormente en los sectores de defensa y seguridad, electoral, administración pública y transporte.

La afectación de distintos tipos de corrupción en sectores particulares lleva a resaltar la necesidad de profundizar en análisis diferenciados de la corrupción, así como en la definición de medidas de lucha contra este fenómeno desde una mirada sectorial.

## 2.3. Dinero comprometido y perdido según las entidades afectadas.

De los 327 hechos de corrupción analizados, en 149 se comprometieron recursos públicos por un valor total de \$59 billones. De esta manera, por cuenta de la corrupción se puso en riesgo una cifra considerable de recursos. Ahora bien, de acuerdo con las entidades afectadas (instituciones cuyos recursos, legitimidad, eficiencia y eficacia se vieron impactados) es posible identificar que la mayor proporción del dinero comprometido pertenecía a instituciones de la rama ejecutiva (ver la Gráfica 9). La incidencia en entidades del ejecutivo se debe a que éstas están mayormente vinculadas con la administración y ejecución de los recursos y presupuestos públicos.

**Gráfica 9. Dinero comprometido por entidades afectadas (cifras en miles de millones).**

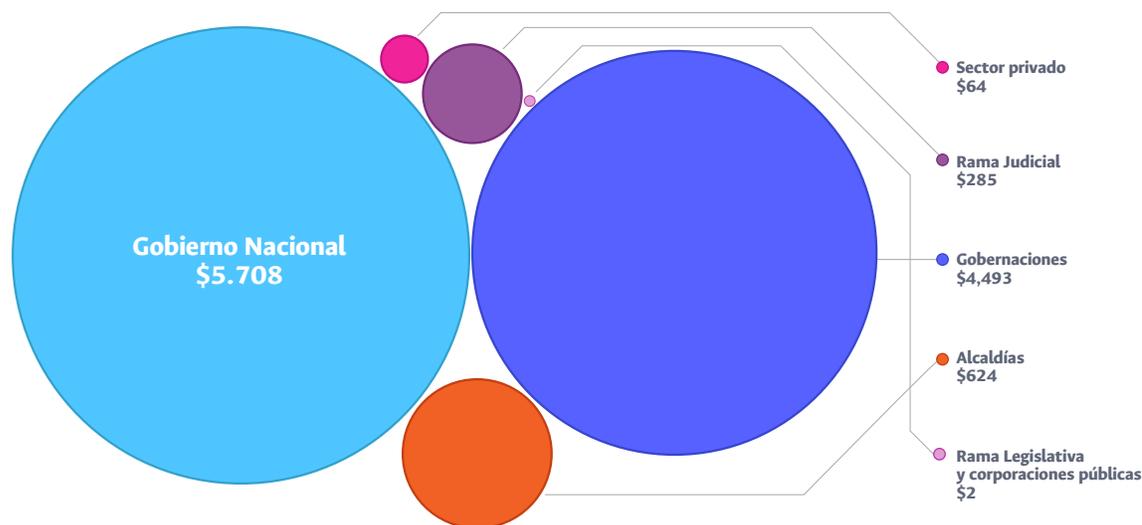


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

<sup>4</sup> En la Radiografía de 2016-2020 se identificó la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en situaciones donde se negociaron beneficios y reconocimientos a cambio de la vida de las personas, especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad (Transparencia por Colombia, 2021a).

Por otra parte, de los 327 hechos de corrupción en 118 se identificó la pérdida<sup>5</sup> de dinero por un valor de \$11.175.949.370.545 (ver Gráfica 10); es decir, más de \$11 billones fueron efectivamente desviados y terminaron en manos de actores corruptos. A pesar de que la mayoría del dinero desviado proviene de entidades nacionales, la cantidad de dinero efectivamente perdido en las gobernaciones es comparable a la pérdida en las entidades de nivel nacional.

### Gráfica 10. Dinero perdido por entidades afectadas (cifras en miles de millones).



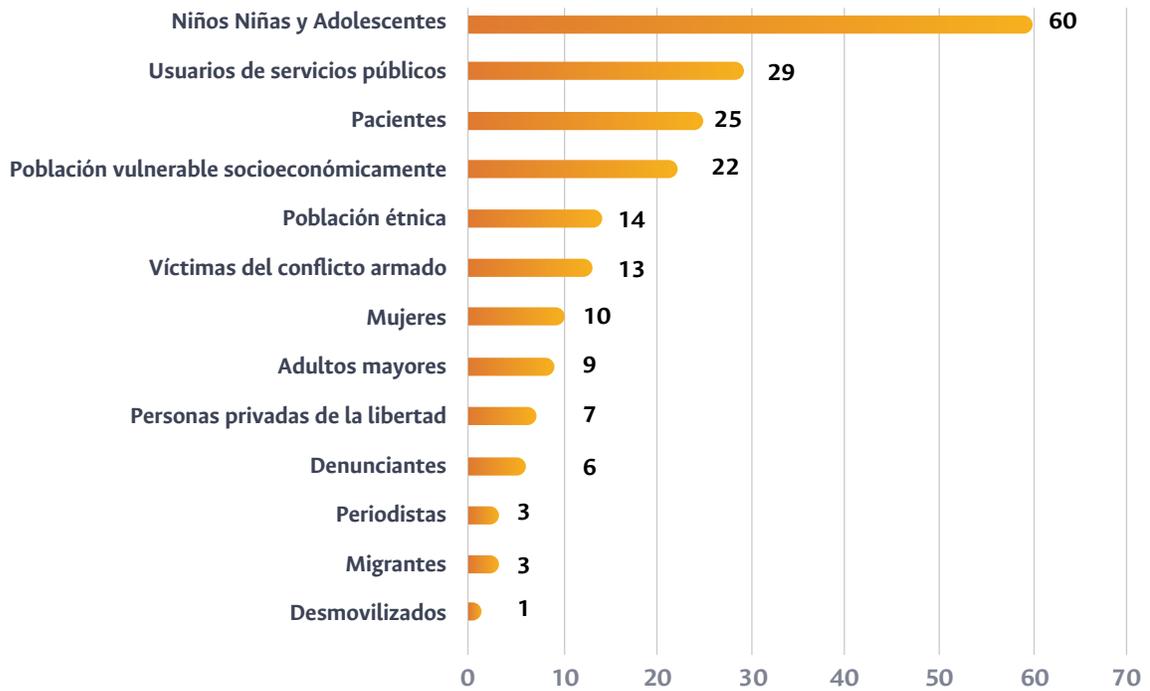
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

## 2.4. Actores afectados.

La incidencia de la corrupción no solo impacta a la sociedad en su conjunto, sino que también produce efectos específicos en grupos poblacionales particulares, principalmente aquellos en situaciones de vulnerabilidad. Estas comunidades suelen experimentar un impacto más profundo y directo a raíz de la corrupción, acentuando las desigualdades existentes y debilitando aún más su situación socioeconómica.



<sup>5</sup> El dinero perdido se distingue del dinero comprometido, ya que el primero denota la cantidad que se malversó, desvió o se desapareció como resultado de actos de corrupción, mientras que el segundo refleja el dinero que se encontró en riesgo, expuesto a afectaciones indebidas.

**Gráfica 11. Número de hechos según tipo de actor afectado.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

De los hechos de corrupción en los que se identificó un impacto directo a una población en específico, una proporción significativa se relaciona con Niños, Niñas y Adolescentes (NNA). Se evidencia que este grupo fue el más perjudicado, con una frecuencia que duplica a la de otros afectados. En consecuencia, la corrupción que involucra a colegios, infraestructuras y programas sociales de la primera infancia ha convertido a los NNA en el grupo social más afectado por los hechos de corrupción.





Por tanto, se deben resaltar algunos patrones específicos que se presentan en la corrupción para el período 2021 -2022, como la preponderancia de la corrupción de tipo administrativo, las vulnerabilidades en el sistema de contratación pública que llevan al continuo reporte de hechos en este ámbito y la mayor afectación a niños, niñas y adolescentes.

**Conoce los resultados y descarga los datos en la página del Monitor Ciudadano de la Corrupción: [www.monitorciudadano.co](http://www.monitorciudadano.co)**





**3.**  
**Corrupción en  
infraestructuras:  
una visión  
transversal  
de la corrupción.**

La construcción de infraestructuras públicas, ya sean para proyectos viales u obras civiles, tiene gran relevancia en un país con un atraso significativo en la materia. En los últimos años, la inversión en infraestructura vial del país ha estado entre 1,8% y 2,5% del PIB, cuando esta inversión debería ser del orden el 5% al 7% del PIB (Noticias Caracol, 2023). También se debe tener en cuenta que la inversión en infraestructura es crucial para dinamizar las economías locales y regionales. Por lo tanto, la afectación de la corrupción en proyectos de infraestructura, grandes o pequeños genera una afectación económica y social significativa.

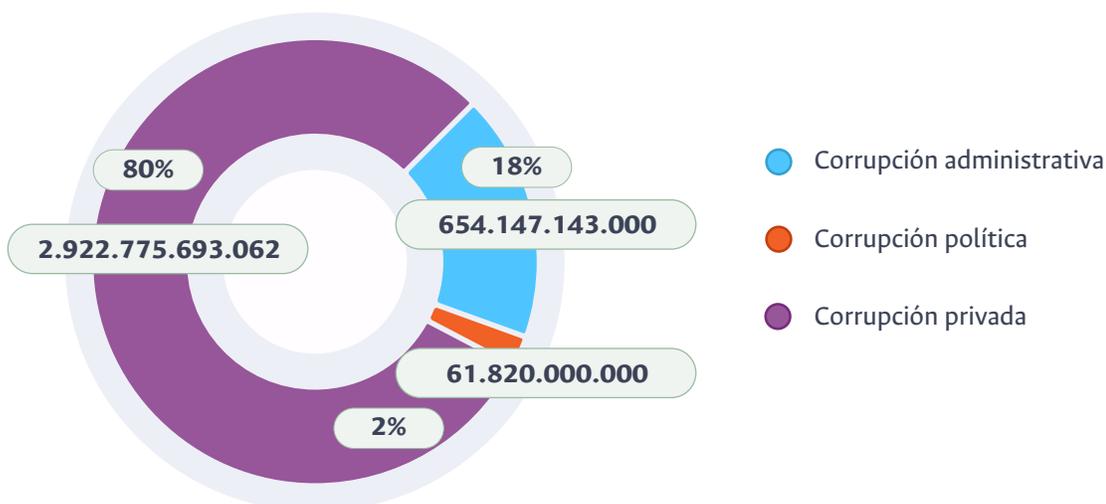
### 3.1. Caracterización de la corrupción en infraestructura.

Para el periodo 2021-2022 se identifica una afectación significativa de la corrupción en el ámbito de infraestructura, evidenciando un total de 59 hechos de corrupción vinculados a proyectos de este tipo. La magnitud de la afectación económica resulta significativa, ya que el dinero comprometido en estos eventos supera los \$18 billones de pesos. Esta situación se agrava al constatar que el dinero perdido asciende a \$3,6 billones de pesos, representando una pérdida considerable de recursos destinados a impulsar el desarrollo y fortalecer las estructuras fundamentales del país. A pesar de este panorama, se logró identificar la recuperación de una parte del dinero perdido, alcanzando la cifra de \$1,2 billones de pesos, equivalente al 34% del total perdido<sup>7</sup>.

Es importante anotar que, de los 59 hechos de corrupción en infraestructura identificados, solo en 30 se encontró información acerca de la cantidad de dinero perdido y en 44 respecto a la cantidad de dinero comprometido.

La siguiente gráfica muestra la distribución de los recursos perdidos respecto al tipo de corrupción identificado en estos hechos:

**Gráfica 12. Recursos perdidos por tipo de corrupción en proyectos de infraestructura**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

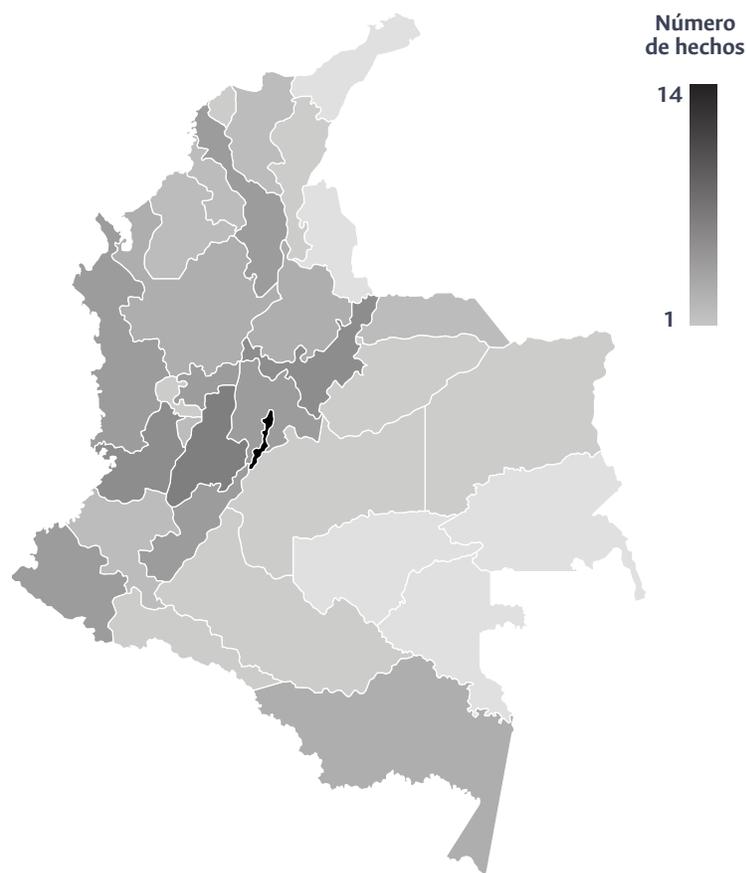
<sup>7</sup> Véase a profundidad en la página del Monitor Ciudadano de la Corrupción dentro de la base de datos de la Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2021-2022.

Se debe destacar que la corrupción de tipo privada, aunque tiene menor prevalencia al presentarse en 13 hechos de corrupción en infraestructura, provocó la mayor pérdida de recursos en este tipo de proyectos, alcanzando un valor total de \$2,9 billones de pesos, lo que constituye el 80% del total del dinero perdido en estos hechos. Estos datos destacan al contrastarlos con los obtenidos frente a la corrupción administrativa, la cual abarca 42 de los hechos de corrupción en infraestructura registrados, en los cuales se perdieron \$654 mil millones de pesos, es decir el 18% de los recursos perdidos.

Frente a las entidades afectadas por los hechos de corrupción en proyectos de infraestructura, se encuentra que las más afectadas son las alcaldías, con 36 hechos de corrupción identificados, seguidas de las gobernaciones (9 hechos), y las entidades de gobierno nacional (9).

Al analizar la distribución departamental del dinero comprometido en los hechos de corrupción relacionados con proyectos de infraestructura se pueden identificar patrones de irregularidades concentradas en áreas geográficas específicas, como lo muestra el siguiente mapa:

### Mapa 2. Distribución departamental de los hechos de corrupción en proyectos de infraestructura.



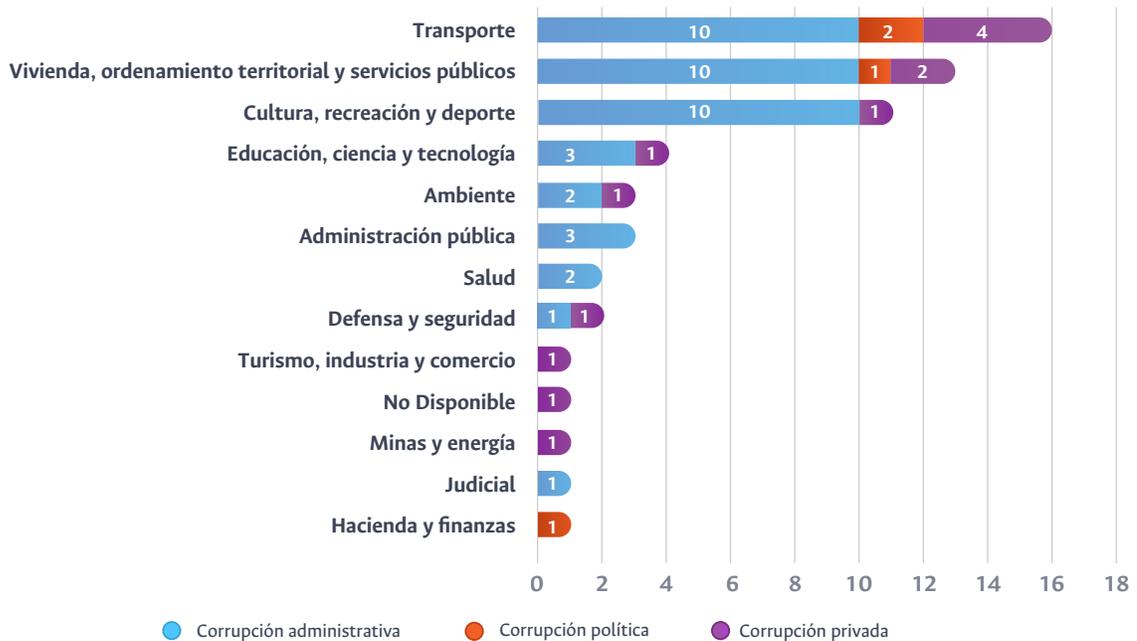
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.



De esta manera, a nivel geográfico se destaca la afectación de hechos de corrupción en los departamentos de Bolívar, Córdoba y Tolima. En el caso de Bogotá, es importante puntualizar que, de los 14 hechos asociados a este lugar geográfico, solo 4 involucraron a entidades del distrito capital y 1 a un miembro del Concejo de Bogotá por hechos que tuvieron avances judiciales entre 2021 y 2022, pero que se materializaron en periodos previos. Los 9 casos restantes involucran a entidades del nivel nacional, por lo cual se configuran como hechos con alcance nacional.

La cantidad y tipos de datos sistematizados permite el desglose por sector y tipo de corrupción, lo cual proporciona una visualización clara de la magnitud y distribución de los hechos, permitiendo la identificación de áreas específicas con mayores niveles de vulnerabilidad o incidencia.

**Gráfica 13. Hechos de corrupción en infraestructura por sector y tipo.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

Los hechos de corrupción asociados a infraestructura involucran a 12 sectores económicos y presupuestales del país, según se detalla en la Gráfica 13. Sin embargo, se observa una afectación significativa en sectores como el transporte, especialmente en proyectos viales, así como en vivienda, particularmente en iniciativas de vivienda subsidiada, alumbrado y alcantarillado. También se evidencia su presencia en sectores como cultura, recreación, y deporte con la construcción o reparación de centros culturales y polideportivos y, por último, en educación, ciencia y tecnología donde suelen manifestarse en la construcción de instalaciones educativas, como obras de aulas o bibliotecas. En el **ejemplo 1**, se ilustra cómo la corrupción en infraestructura afecta directamente a una institución educativa.



## Ejemplo 1. De Alcalde a Alcalde.

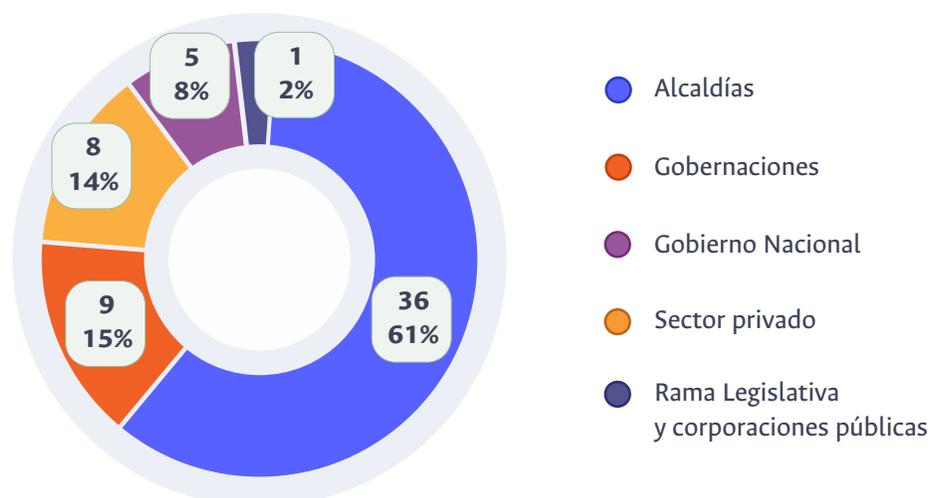
Germán Zapata López, exalcalde del municipio de San Cristóbal (Bolívar), Óscar Luis Rodríguez Cueto y Lácides Donado Batista, contratista, enfrentan acusaciones en relación a la ejecución de dos contratos suscritos en el año 2020 en la Institución Educativa Francisco de Paula Santander. La primera anomalía, está relacionada con el cerramiento de 80 metros lineales del plantel educativo, por el cual la alcaldía desembolsó más de \$157 millones de pesos, aunque aparentemente solo se utilizaron \$49 millones de pesos en su desarrollo. La segunda irregularidad se presentó en la reconstrucción de dos baterías del sistema de almacenamiento de agua potable, donde la administración habría desembolsado más de \$105 millones de pesos, pero solo se invirtieron poco más de \$49 millones de pesos. Se estima que el detrimento patrimonial causado por estos hechos superaría los \$164 millones de pesos. Por estos hechos el exalcalde Zapata fue imputados con los delitos de peculado por apropiación, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y falsedad ideológica en documento público.



Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

La participación de entidades afectadas en hechos de corrupción ofrece información que muestra la frecuencia con la que diferentes entidades, como gobiernos locales, organismos públicos o entidades privadas, se ven involucradas en la corrupción en infraestructura. Asimismo, proporcionan una visión sobre la distribución de responsabilidades y posibles puntos de vulnerabilidad en los procesos de contratación y ejecución de proyectos.

**Gráfica 14. Participación de entidades afectadas en hechos de corrupción de infraestructura.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021-2022.

Dentro del análisis de las entidades más afectadas, representadas en la Gráfica 14, se destaca la alta incidencia de alcaldías, con un considerable porcentaje de participación, llegando a 36 hechos identificados. Estos incidentes involucraron a alcaldes, secretarios de despacho, funcionarios públicos y contratistas. Siguiendo este patrón, se encuentran las gobernaciones, con 9 hechos registrados, seguidas por el Gobierno Nacional con 8 eventos registrados.

En el **ejemplo 2**, se presenta el caso de corrupción que ilustra la afectación a distintos proyectos de infraestructura ejecutados por alcaldías inmersas en una misma red de corrupción:

### Ejemplo 2. Una tajada en cada contrato.

Santiago Castaño Morales y Nova Lorena Cañón Reyes fueron capturados y acusados por hacer parte de una red de corrupción que se encargaba de direccionar proyectos obra, bienes y servicios a personas recomendados por el excongresista Mario Castaño, en varias regiones. En calidad de contratista Santiago Castaño Morales se apropió de \$100 millones de pesos que correspondían al anticipo de un contrato para la construcción de una cancha en el municipio de Balboa (Cauca); luego, de \$285 millones de pesos de un contrato de interventoría en la Central Hidroeléctrica de Termo-Paipa, y, finalmente, \$1.299 millones en un contrato de obras para mitigar riesgos por la temporada de lluvias en Manizales (Caldas). De otra parte, Nova Lorena Cañón Reyes, presuntamente, recibió \$170 millones de pesos por mediar entre un ministerio y una fundación para la ejecución de un proyecto cultural en Salamina (Caldas).



Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

En el **ejemplo 3** se ilustra cómo la corrupción en la gestión de proyectos de infraestructura local no solo afecta las finanzas públicas, sino que también socava los procesos de desarrollo local y tiene un impacto directo en las economías de las comunidades involucradas. Llama la atención la preponderancia de la corrupción en la generación de infraestructuras locales, por su impacto en las economías y en procesos de desarrollo local.



### Ejemplo 3. Sed de justicia.

Onofre Antonio Paz Marulanda, exalcalde de Lloró (Chocó), y Jail de Jesús Mosquera Moreno, interventor, fueron acusados por irregularidades en dos proyectos de suministro de agua potable. Son cuestionados dos de los contratos firmados en el 2011 por un valor de \$838 millones de pesos y \$825 millones de pesos. Estos tenían por objeto la optimización y mejoramiento del acueducto del corregimiento de Boraudó y Villa Claret respectivamente. No obstante, la Fiscalía encontró que no se ejecutaron por completo, por lo que hubo un detrimento patrimonial de \$212 millones de pesos en el primer contrato y un detrimento de \$288 millones de pesos en el segundo. Adicionalmente, se evidenció que en la liquidación de los dos contratos se elaboraron actas de recibo a satisfacción con información falsa.

Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>



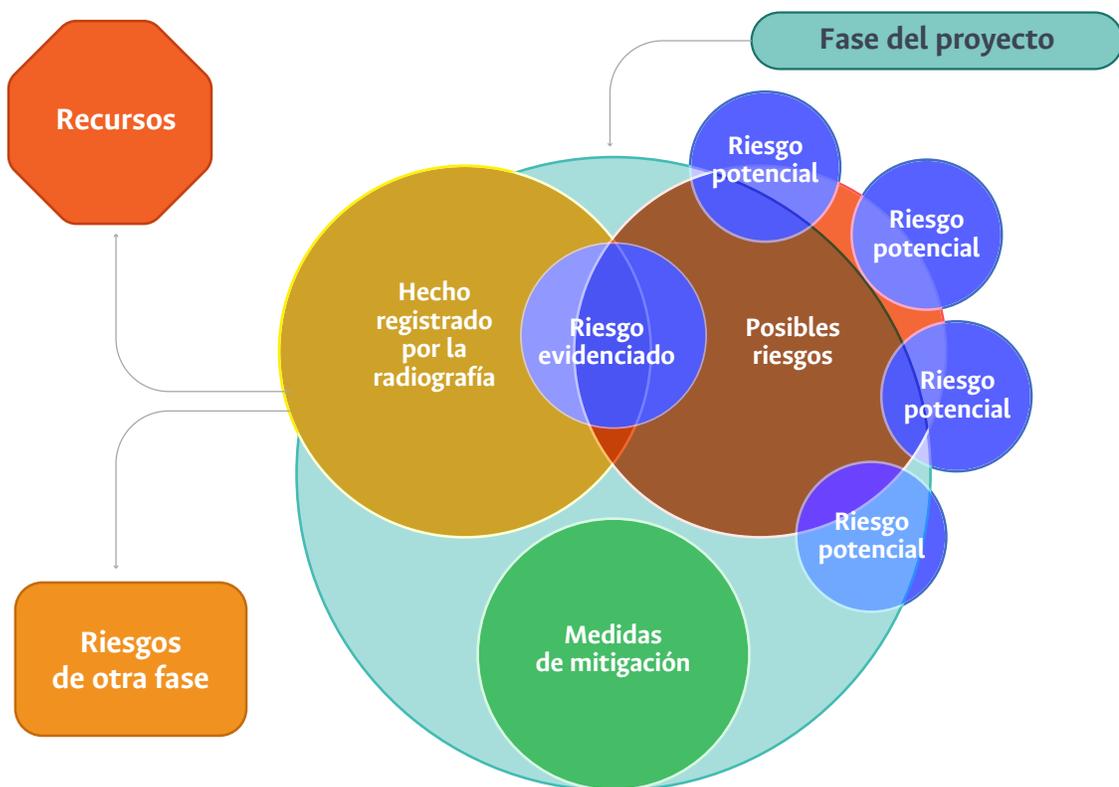
## 3.2. Corrupción en el ciclo de proyectos de infraestructura.

En este apartado se examinan los hechos de corrupción a lo largo del ciclo completo de los proyectos de infraestructura para un análisis más detallado de la corrupción. Esta revisión permite identificar las diversas vulnerabilidades que requieren mayor atención en la gestión de este tipo de proyectos.

Siguiendo la metodología de análisis anticorrupción en el desarrollo de proyectos de infraestructura propuesta por Adam & Fazekas (2023), en donde se analizan múltiples casos alrededor del mundo, la siguiente figura ejemplifica los riesgos de corrupción en las diferentes fases de un proyecto y su relación con los hechos de corrupción identificados.



**Figura 1. Estructura de la corrupción en los proyectos de infraestructura.**



Fuente: Elaboración retomando elementos de Adam & Fazekas (2023).

Esta aproximación nos permite identificar y visualizar los factores de riesgo asociados a proyectos de infraestructura en retrospectiva, mostrando el impacto que han tenido en los recursos utilizados y los resultados obtenidos. Además, proporciona un entendimiento valioso sobre las posibles medidas de mitigación que podrían implementarse en proyectos futuros para minimizar el riesgo de corrupción en diferentes etapas de ejecución.

Como lo señalan Adam & Fazekas (2023), estos proyectos son especialmente susceptibles por su escala, duración, complejidad y cantidad de actores involucrados. Asimismo, las principales herramientas para combatir estos riesgos, como la transparencia y la participación ciudadana, son minimizadas.

Las etapas en las que se desagregan los proyectos de infraestructura son: Iniciación, Preparación, Obtención Pública, Implementación y Mantenimiento y Operación<sup>8</sup>.



<sup>8</sup> Si bien existe una sexta fase que se refiere a la Disposición de bienes, esta excede el alcance del presente análisis.

**Tabla 1. Fases del ciclo de proyectos de infraestructura.**

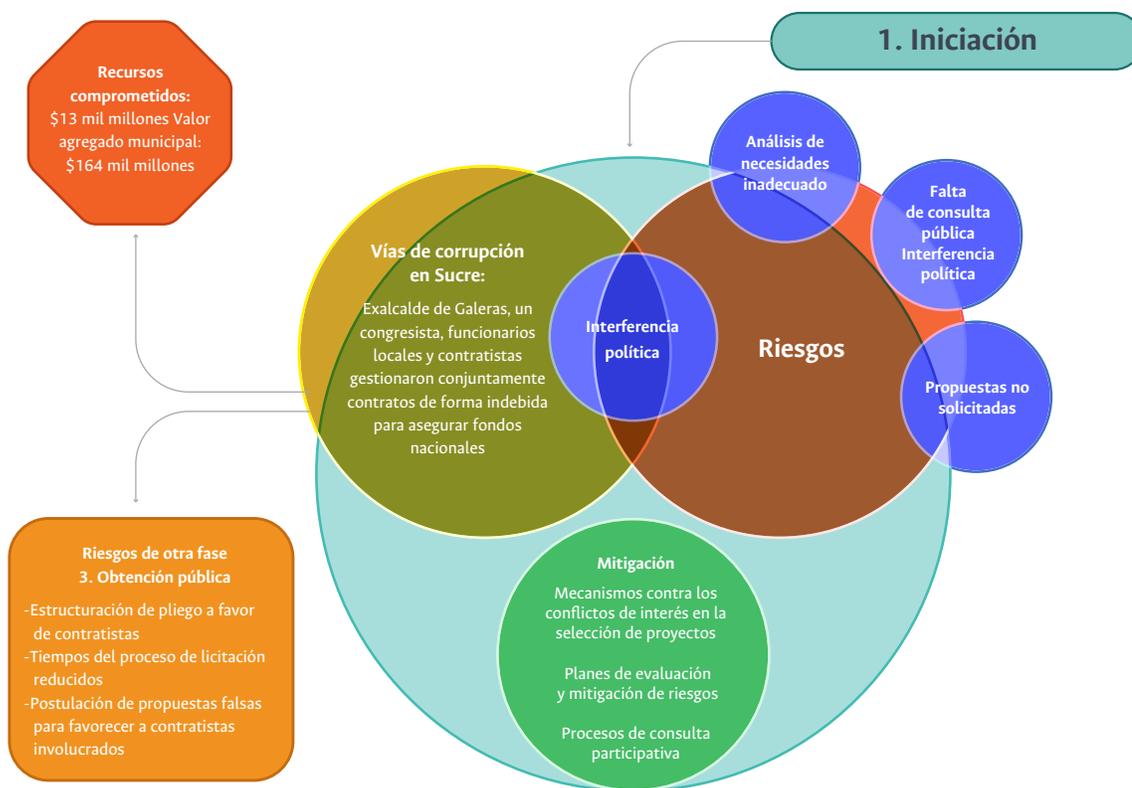
Departamento	Definición
Iniciación	Implica la identificación de necesidades de un proyecto de infraestructura y el establecimiento de prioridades de desarrollo para la selección de proyectos y la asignación de recursos.
Preparación	Comprende la planificación del proyecto, incluida la viabilidad en términos de aspectos técnicos, económicos y sociales, además de la elaboración de diseños y especificaciones concretas.
Obtención pública	Abarca la selección de contratistas o proveedores para el proyecto, así como la negociación y firma de contratos.
Implementación	Incluye la construcción física del proyecto de infraestructura de acuerdo con las especificaciones desarrolladas en fases previas y termina con la aprobación formal de finalización.
Mantenimiento y operación	Contiene la operación y el mantenimiento del proyecto de infraestructura en curso para garantizar su funcionalidad continua.

Fuente: Adaptado de Adam & Fazekas (2023).

En este punto se vuelve necesario anotar que, en la mayoría de los hechos de corrupción registrados, se evidencia el aprovechamiento de las vulnerabilidades en las diferentes etapas. Especialmente las primeras etapas de estos proyectos presentan riesgos donde la corrupción encuentra un terreno fértil para desarrollarse.



**Figura 2. Corrupción en la fase de iniciación de los proyectos de infraestructura.**



Fuente: Elaboración propia retomando elementos de Adam & Fazekas (2023).

El primer caso ejemplifica la interferencia política en la fase de iniciación de un proyecto de infraestructura en Galeras, Sucre. En este, el exalcalde Remberto Javier Amell Hernández habría utilizado su posición para buscar la intermediación de congresistas y asegurar de manera indebida fondos nacionales destinados a la reparación de vías en el municipio.

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, la interferencia política se presentó al direccionar los contratos a empresas específicas. Dentro de las irregularidades se encuentra que: se realizaron modificaciones favorables en los pliegos, se redujo el tiempo de licitación para limitar la participación de oferentes y se presentaron ofertas falsas para beneficiar a los contratistas involucrados. La Fiscalía determinó que el beneficio económico obtenido en este caso de infraestructura en Galeras (Sucre) fue del 15% del total de las obras para los congresistas y el 50% de las ganancias netas del primer contrato para el exalcalde Amell Hernández.

De esta manera, se ilustra cómo la interferencia política en la fase de iniciación puede tener graves consecuencias económicas y sociales. Estos actos minan la integridad de los procesos de

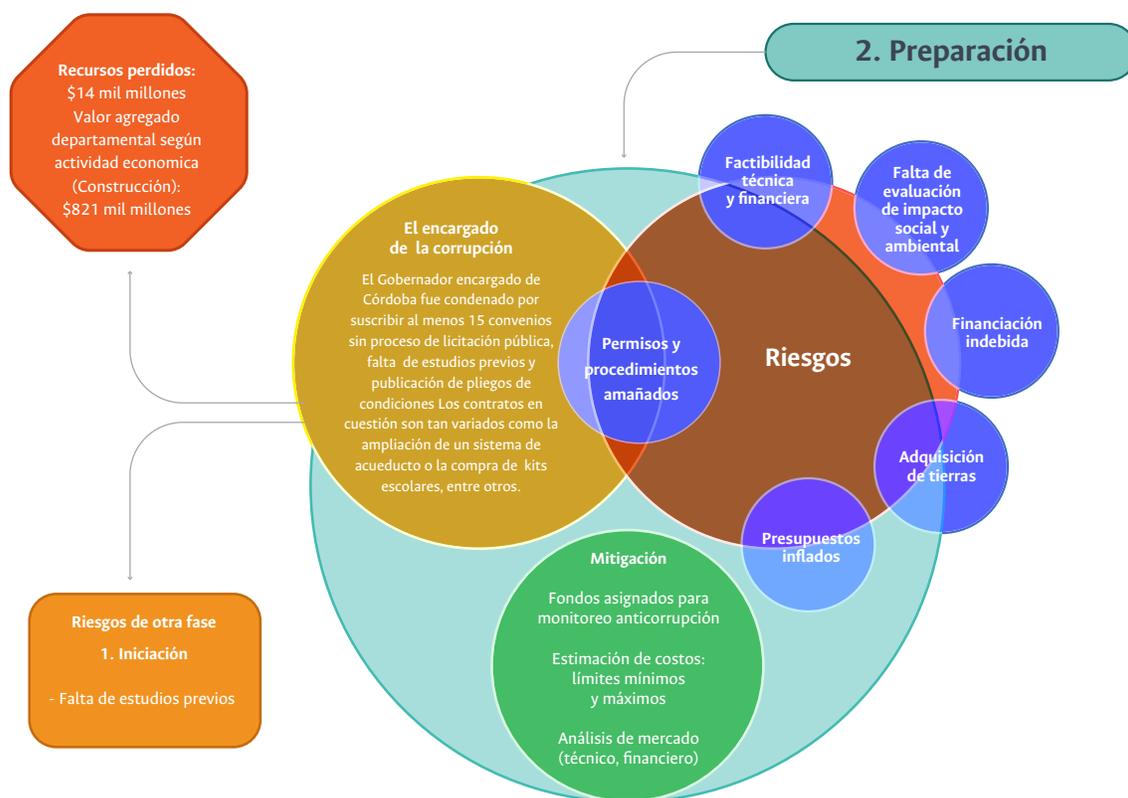


asignación de contratos y, en última instancia, afectan la calidad y eficiencia de la infraestructura pública que debe beneficiar a la comunidad.

La diferencia entre los recursos perdidos (\$13 mil millones de pesos) y el valor agregado municipal, que muestra el tamaño económico de la economía de un territorio (\$120 mil millones de pesos)<sup>9</sup>, destaca la gravedad de la corrupción en términos económicos y de desarrollo, toda vez que la afectación de un hecho de corrupción en un proyecto de inversión cercano a la décima parte del valor agregado municipal llevaría a una afectación significativa en el desarrollo del municipio. La corrupción no solo representa una pérdida directa de fondos, sino que también afecta indirectamente la capacidad del ente territorial para invertir en proyectos que podrían haber impulsado el crecimiento económico por medio de la infraestructura.

Este caso pone de manifiesto la importancia crítica de los procesos de consulta participativa y de los mecanismos para detectar los conflictos de interés en las fases iniciales de los proyectos.

**Figura 3. Corrupción en la fase de preparación de los proyectos de infraestructura.**



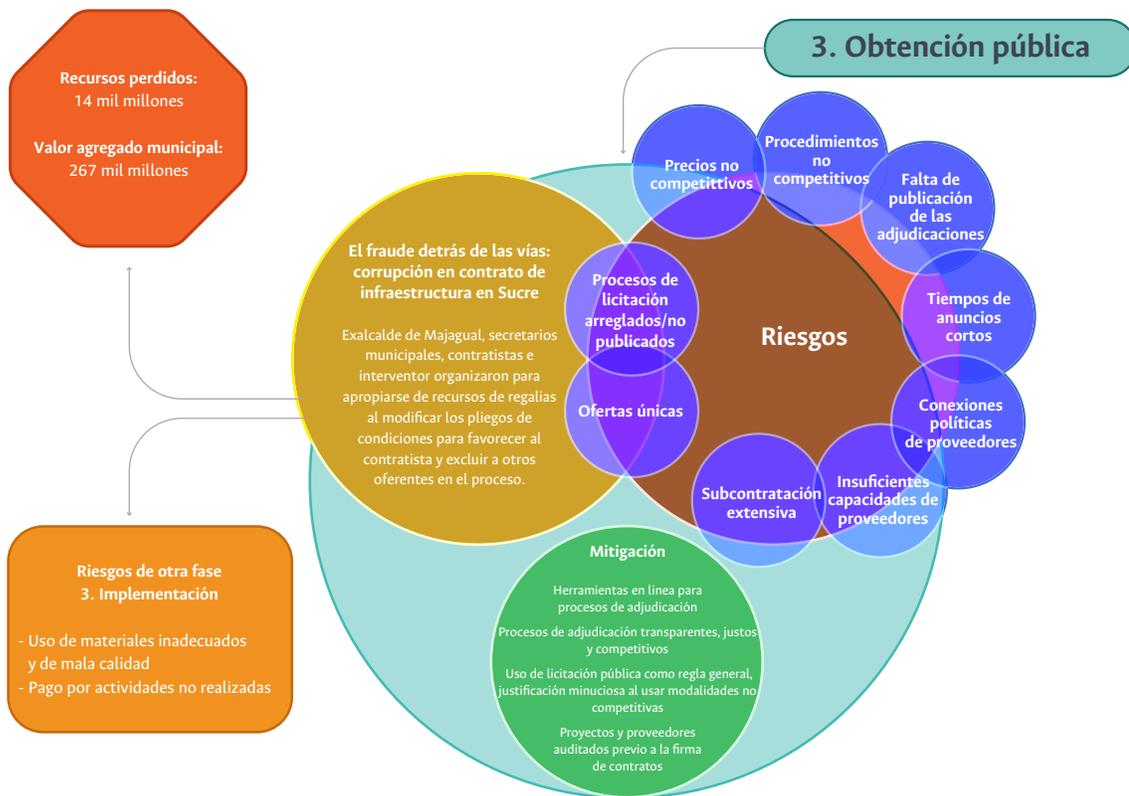
Fuente: Elaboración propia retomando elementos de Adam & Fazekas (2023).

<sup>9</sup> El valor Agregado Municipal se refiere al saldo contable del valor creado por la producción de bienes y servicios en un municipio específico. Se toma como referencia el valor agregado del municipio de Galeras, Sucre del año 2016 según las estadísticas publicadas por el DANE (2023).

Para la segunda etapa se analiza el caso de Isaías Arteaga Díaz, quien fungió como gobernador encargado de Córdoba en múltiples ocasiones y fue condenado por diversas irregularidades relacionadas con la contratación pública. Los delitos incluyen peculado por apropiación en favor de terceros, contratos sin cumplimiento de requisitos legales, falsedad ideológica en documentos públicos y falsedad material en documentos públicos agravadas. Estas acusaciones reflejan la manipulación de los procesos y documentos oficiales en la fase de preparación, comprometiendo la integridad y legalidad de los contratos.

Las irregularidades cometidas en el caso de Isaías Arteaga Díaz incluyen la falta de proceso de licitación, ausencia de acreditación adecuada de las capacidades del contratista, falta de planeación, estudios previos y publicación de pliegos de condiciones, entre otros. Además, la diversidad de contratos no ejecutados o con ejecución deficiente, pone de manifiesto la falta de supervisión y control en esta fase del proyecto.

**Figura 4. Corrupción en la fase de obtención pública de los proyectos de infraestructura.**



Fuente: Elaboración propia retomando elementos de Adam & Fazekas (2023).



Para la tercera etapa, se presenta como ejemplo un hecho que involucra al exalcalde, contratistas y el interventor del contrato, en donde se evidenciaron prácticas corruptas que van desde procesos de licitación arreglados hasta el uso de materiales inadecuados y de baja calidad, y el pago por actividades no realizadas.

El caso descrito pone de manifiesto una serie de vulnerabilidades graves en la fase de obtención pública de un proyecto de infraestructura del año 2013. Específicamente, se destaca la manipulación de los pliegos de condiciones para favorecer al contratista, lo que evidencia la falta de competencia y transparencia en el proceso de licitación.

Además, la exclusión de otros oferentes a través de visitas técnicas no transparentes es otra irregularidad significativa. Este tipo de prácticas limita la competencia y van en detrimento de la posibilidad de obtener ofertas más favorables para el proyecto, lo que puede resultar en costos más altos y una menor calidad en la ejecución de las obras.

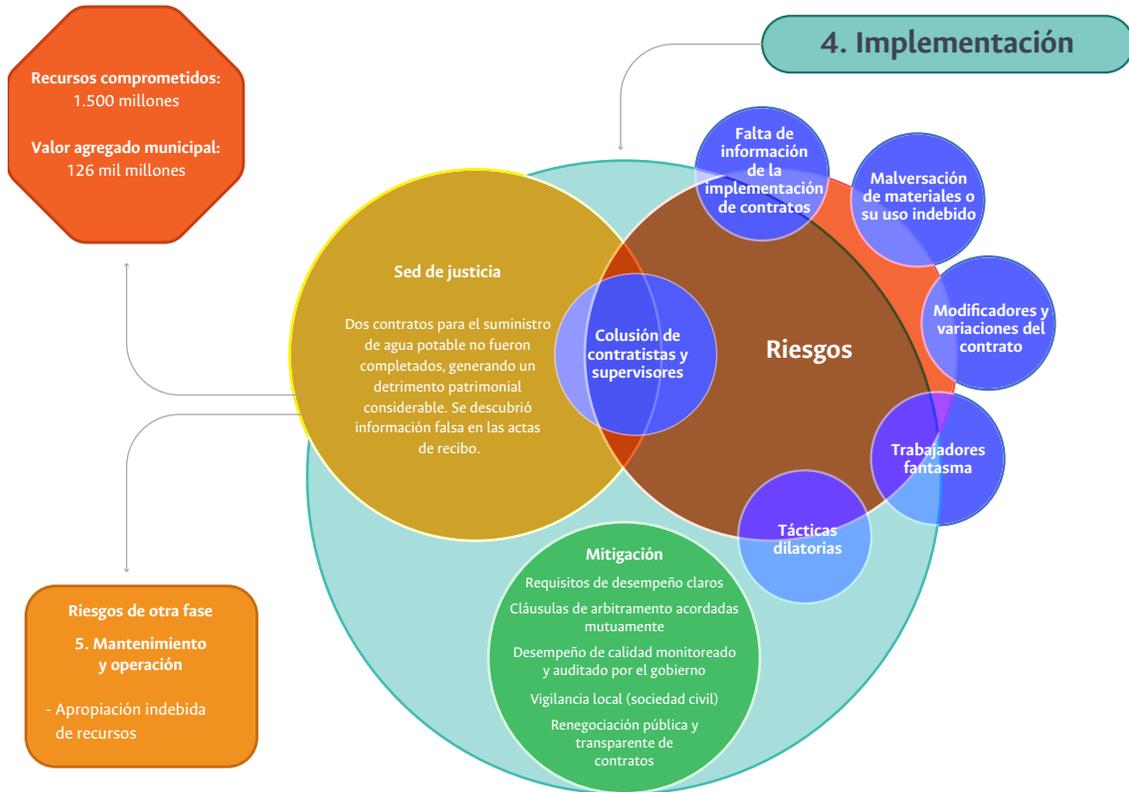
La presunta utilización de materiales inadecuados y de baja calidad, así como el pago por actividades no realizadas, subraya la falta de supervisión y control en la ejecución del proyecto. Estas acciones fraudulentas no solo representan un desperdicio de recursos públicos, sino que también comprometen la seguridad y durabilidad de las vías pavimentadas, poniendo en riesgo la inversión y el bienestar de la comunidad.

Finalmente se aceptó el proyecto de interventoría con evidentes fallas técnicas, lo cual indica no solo la falta de rigor técnico, sino la asociación entre diferentes actores para cometer el ilícito. Estas condiciones facilitan el incumplimiento de los estándares y normativas necesarias para garantizar la calidad y la eficiencia en la ejecución de las obras.

Frente a estos riesgos, existen dos elementos de mitigación: la auditoría previa a la firma de proveedores y contratistas, y el fortalecimiento del uso de la licitación pública como regla general, lo cual implica una justificación rigurosa en caso de utilizar modalidades menos competitivas.



**Figura 5. Corrupción en la fase de implementación de los proyectos de infraestructura.**



Fuente: Elaboración propia retomando elementos de Adam & Fazekas (2023).

En la fase de implementación el ejemplo ilustra un riesgo crucial: la colusión de contratistas y supervisores. Este riesgo implica la cooperación ilegítima entre las partes responsables de la ejecución y supervisión de proyectos.

Este hecho involucró a Onofre Antonio Paz Marulanda, exalcalde de Lloró (Chocó), y Jail de Jesús Mosquera Moreno, interventor, por irregularidades relacionadas con proyectos de suministro de agua potable. Estos proyectos tenían como objetivo mejorar acueductos veredales, pero según la Fiscalía, no se ejecutaron completamente, resultando en un detrimento patrimonial de \$212 millones de pesos y \$288 millones de pesos en los respectivos contratos.

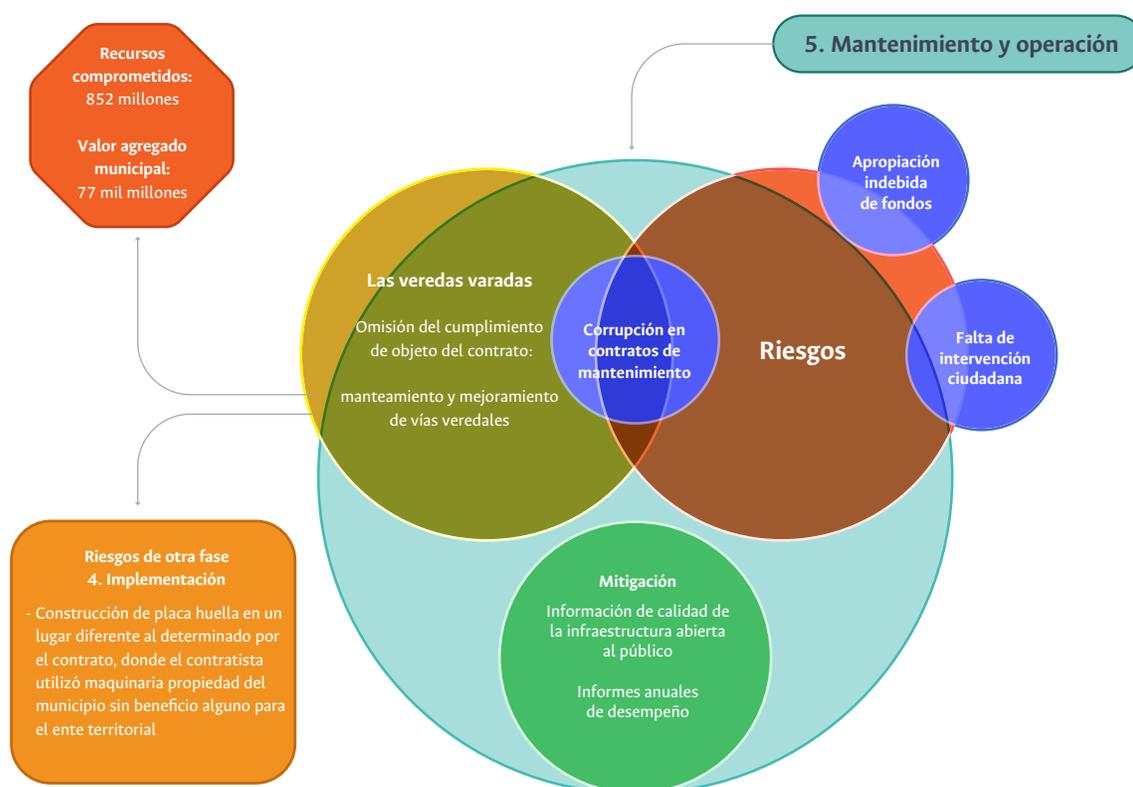
El detrimento patrimonial es un claro indicador de que los recursos destinados a mejorar la infraestructura no se utilizaron de manera eficiente y efectiva para cumplir el propósito inicial de los proyectos. La falta de ejecución completa de los contratos representa una violación grave de la confianza pública y un perjuicio directo a la comunidad que se beneficiaría de estas mejoras en el suministro de agua potable.



Además, la elaboración de actas de recibo a satisfacción con información falsa durante la liquidación de los contratos revela una manipulación y un engaño intencionados. Esta práctica puede ocultar la falta de cumplimiento contractual y la mala ejecución del proyecto.

Ante este escenario es menester establecer requisitos de desempeño claros, adelantar monitoreo y auditoría de la calidad del desempeño, así como un robusto acompañamiento de parte del control ciudadano.

**Figura 6. Corrupción en la fase de mantenimiento y operación de los proyectos de infraestructura.**



Fuente: Elaboración propia retomando elementos de Adam & Fazekas (2023).

En la quinta fase, se presenta un caso que ilustra cómo la corrupción puede socavar significativamente la eficiencia y la efectividad de la infraestructura existente y, en última instancia, poner en peligro a la comunidad.

En este caso específico, la entonces alcaldesa de San José de Pará (Boyacá), Amparo Olarte, fue destituida e inhabilitada por un período de 12 años debido a su presunta responsabilidad en irregularidades asociadas al contrato de mejoramiento y mantenimiento de tramos veredales. La Procuraduría determinó que la alcaldesa no exigió que se cumpliera el propósito del contrato.



Además, se le facilitó maquinaria propiedad del municipio al contratista sin recibir pago alguno, lo cual generó costos no reconocidos para la alcaldía.

El interventor del contrato también recibió una multa por su participación en estas irregularidades. La labor de los interventores es crucial para garantizar que los contratos se ejecuten de acuerdo con los términos acordados y en beneficio de la comunidad. De manera que, si los encargados de vigilar y controlar están involucrados en actos de corrupción, se compromete gravemente la integridad de todo el proyecto.

Este incumplimiento representa una negligencia grave en la administración de recursos públicos destinados al mantenimiento de infraestructura vial y puede ser mitigado consolidando información de calidad y abierta al público.

### 3.3. Conclusiones.

Los hallazgos presentados subrayan la necesidad crítica de abordar la corrupción en proyectos de infraestructura de manera integral, fortaleciendo los mecanismos de control, aumentando la transparencia y promoviendo una cultura de integridad para garantizar un uso adecuado y efectivo de los recursos públicos en beneficio de la sociedad. Solo a través de un enfoque integral se puede mitigar el impacto devastador de la corrupción en la provisión de infraestructura y garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva y equitativa.

Las tendencias generales, desde la prevalencia de ciertos tipos de corrupción, podrían ser un indicador de que la legislación referente a la lucha contra la corrupción, especialmente el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), ha resultado insuficiente para disminuir la ocurrencia de estos hechos. No resulta una obviedad recalcar que más allá de generar nuevos elementos jurídicos para la lucha contra la corrupción, hace falta la aplicación a cabalidad de las leyes existentes.

Es fundamental reconsiderar la concepción misma que tiene el Estado colombiano sobre las medidas preventivas. La intervención efectiva en el ámbito donde los acuerdos colusorios se gestan, requiere de medidas que tengan la capacidad de influir en los procesos de selección específicos llevados a cabo por las entidades públicas.

Se requiere una supervisión rigurosa y procesos firmes de rendición de cuentas para garantizar que los contratos se ejecuten de manera adecuada y en beneficio de la comunidad, evitando cualquier acto que pueda perjudicar los proyectos y, en última instancia, a la población. Igualmente, se necesitan acciones concretas que dismantelen las redes de corrupción y establezcan criterios “objetivos” en los pliegos de condiciones, evitando así que las redes de corrupción tengan espacio para manipular y determinar estos criterios según sus intereses.





**4.  
Del análisis  
de hechos al  
análisis de redes:  
el rol de los  
facilitadores de  
la corrupción  
2016-2022.**

En este capítulo, se emplea una metodología de análisis de redes para examinar la composición de diversos entramados de corrupción identificados en los hechos registrados entre 2016 y 2022. Los resultados se integraron en la herramienta del Monitor Ciudadano de la Corrupción, que permite revelar las interdependencias entre los diferentes actores involucrados en los hechos de corrupción, ya sean individuales, colectivos, legales o ilegales. Contrarrestando el enfoque tradicional de la corrupción, que suele enfocarse en individuos actuando de manera aislada, esta revisión pone de relieve la influencia de diversas estructuras en las cuales uno o más individuos, identificados como facilitadores y actuando en beneficio propio, promueven la ejecución de los hechos de corrupción. Este análisis revela la complejidad y la amplitud de las redes de corrupción, lo que permite una comprensión de su funcionamiento y la identificación de estrategias efectivas para abordarlas.

El análisis de redes complementa la investigación de los hechos de corrupción recogidos en la Radiografía de 2016-2022 al profundizar la comprensión alrededor de la identificación de actores clave en dos niveles: 1) todos aquellos nodos con múltiples conexiones, a partir de los cuales se puede indagar sobre la sistematicidad de la corrupción, y 2) los facilitadores, quienes siendo individuos, organizaciones o instituciones desempeñan un papel crucial en la ejecución de los hechos.

**Conoce el aplicativo con el detalle de todas las conexiones identificadas en el análisis de redes de corrupción en la página del Monitor Ciudadano: [monitorciudadano.co](http://monitorciudadano.co)**



A partir de la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 se identifica una red de 740 nodos/agentes (ver la Gráfica 15) clasificados según las dos grandes categorías que corresponden a tipo de participación individual y colectiva. Esta red tiene una densidad de 286 enlaces en función de 167 registros únicos que representan los hechos de corrupción.



### Gráfica 15. Redes de casos de corrupción de la Radiografía de Corrupción 2016 - 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

Una de las características destacadas que permite la visualización de redes es la presencia de nodos periféricos. Estos nodos representan hechos de corrupción con menos conexiones, es decir, un número reducido de enlaces entre actores que van de un rango de 2 a 5 vinculaciones entre los mismos. En muchos casos, estos nodos conectan a un máximo de cinco actores en un mismo hecho o a un mismo actor en varios casos de corrupción.

## 4.1. Participación de actores según su rol: individual o colectivos.

La identificación de los actores según el rol que desempeñan es importante para el análisis de redes especialmente en el contexto de la Radiografía 2016-2022, al categorizar los involucrados y beneficiados en función del tipo de participación individual (autoridad electa por votación popular, alto dignatario no elegido por voto popular, servidor público, miembro del sector privado, actor vinculado a economía ilegal o grupo armado ilegal, unipersonal, miembro de la fuerza



pública, miembro de organización política, miembro del tercer sector) o colectiva (agregaciones, entidades del estado, tercer sector, empresas privadas con funciones públicas, actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal, empresas privadas). Con ello, se logra una comprensión detallada de la diversidad de actores involucrados y se proporciona una estructura para analizar las relaciones y dinámicas entre los diversos roles, permitiendo identificar patrones y conexiones que ayudan a entender la complejidad de los hechos de corrupción.

En la Tabla 2, se detalla la clasificación de los actores según si son individuales o colectivos, junto con la frecuencia y el porcentaje de su aparición en los 167 hechos de corrupción identificados. Esta tabla ofrece una visión concisa de cómo se distribuyen los actores y la frecuencia con la que aparecen en los eventos de corrupción registrados.

**Tabla 2. Frecuencia y participación en el total de los actores relacionados en el análisis de redes.**

Clasificación según tipo de actor	Actor	Frecuencia	Porcentaje
Individual	Servidor público	212	20,48%
Individual	Autoridad electa por votación popular	179	17,29%
Individual	Miembro del sector privado	133	12,85%
Individual	Actor vinculado a economía ilegal o grupo armado ilegal	95	9,18%
Colectivo	Empresas privadas	82	7,92%
Individual	Alto dignatario no elegido por voto popular	80	7,73%
Individual	Unipersonal	67	6,47%
Colectivo	Actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal	66	6,38%



Clasificación según tipo de actor	Actor	Frecuencia	Porcentaje
Individual	Miembro de la Fuerza Pública	60	5,80%
Colectivo	Empresas privadas con funciones públicas	18	1,74%
Colectivo	Tercer sector	14	1,35%
Individual	Miembro de organización política	10	0,97%
Individual	Miembro del tercer sector	10	0,97%
Colectivo	Entidades del Estado	8	0,77%
Colectivo	Agremiaciones	1	0,10%
<b>Total</b>		<b>1035</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

Se observa que los servidores públicos concentran el 20,48 % de los casos, lo que resulta significativo no solo por la frecuencia en la que aparecen dentro de los hechos, sino también por la responsabilidad que tienen en el cuidado de los bienes públicos y de la institucionalidad en general. También resulta preocupante que las autoridades electas por votación popular se encuentren en un segundo lugar de participación, más cuando éstos han ocupado una posición pública luego de obtener la confianza de los votantes. Este panorama subraya la necesidad de implementar medidas específicas orientadas a fortalecer la función pública y la carrera administrativa, por una parte, y el sistema político y las medidas para la participación política, por el otro.

Si bien es cierto que los funcionarios públicos tienen una responsabilidad fundamental en el manejo adecuado de los recursos y en la preservación de la institucionalidad, es crucial reconocer que la corrupción es un fenómeno multifacético que involucra diversos actores. La presencia significativa de miembros del sector privado y de individuos vinculados a actividades ilegales en los hechos de corrupción identificados no debe pasarse por alto.



La participación de miembros del sector privado, representando un 12,85% de los casos analizados, resalta la complejidad de las relaciones entre el sector público y privado en la gestión de recursos y la toma de decisiones. Es fundamental reconocer que las empresas privadas desempeñan un papel significativo en la economía y en el desarrollo del país, y que su participación en hechos de corrupción tiene un impacto directo en la estabilidad económica y social, lo que subraya la importancia de promover una cultura de integridad empresarial.

Por otro lado, la presencia de actores vinculados a la economía ilegal o grupos armados ilegales, con un 9,18% de participación en los hechos de corrupción, resalta la importancia de abordar no solo la corrupción en el ámbito institucional, sino también en la esfera de la economía informal y la seguridad ciudadana. Esto implica fortalecer la cooperación entre las autoridades gubernamentales y las fuerzas del orden para combatir las redes criminales y dismantelar las estructuras que perpetúan la corrupción desde ámbitos no convencionales.

Sin embargo, es importante resaltar que el análisis de redes permite analizar la interrelación de los distintos actores que participan en los hechos de corrupción. De esta manera, se debe destacar en el 72% de los hechos de corrupción analizados en la red de casos participan al menos dos tipos distintos de actores, ya sean individuales o colectivos. Esto lleva a la necesidad de identificar la centralidad de los actores, según la frecuencia en la aparición y las características de su participación en los hechos.

La Gráfica 16 expone una correspondencia destacada entre la frecuencia de aparición de los actores en los hechos de corrupción y la cantidad de conexiones que establecen en la red.

**Gráfica 16. Número de enlaces según tipo de actor individual.**

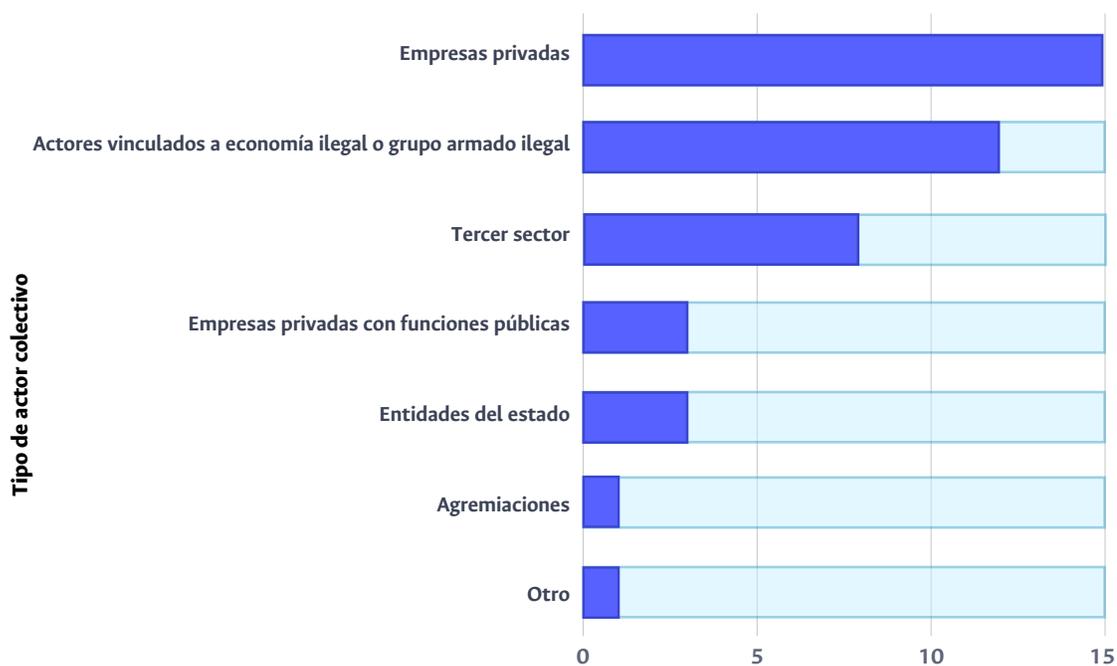


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.



La relación entre el número de veces que los actores aparecen en los hechos de corrupción y la cantidad de enlaces que establecen en la red muestra una coincidencia notable. En particular, se observa que los actores con tipo de participación individual, como se ilustra en la Gráfica 16, son los que tienen una mayor frecuencia de aparición en los hechos de corrupción y también son los que establecen la mayoría de los enlaces en la red. Por ejemplo, el “Servidor público” aparece 212 veces en los hechos de corrupción y establece 61 enlaces, mientras que la “Autoridad electa por votación popular” aparece 179 veces en los hechos y tiene 50 enlaces.

**Gráfica 17. Número de enlaces según tipo de actor colectivo.**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.*

En contraste, cuando se examina a los actores con categorización colectiva, como se muestra en la Gráfica 17, se observa que la cantidad de enlaces es generalmente menor en comparación con los actores individuales. Por ejemplo, la categoría de “Empresas privadas” tiene 82 repeticiones en los hechos de corrupción, pero solo establece 15 enlaces. De manera similar, los “Actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal” cuentan con 66 repeticiones en los hechos de corrupción y establecen 12 enlaces.

Esta tendencia sugiere que los actores individuales tienden a estar más centralmente conectados en la red de corrupción, lo que puede indicar un papel más influyente o estratégico en la propagación de los incidentes de corrupción, mientras que los actores colectivos tienden a tener una participación más periférica en la red.



## 4.2. Identificación de actores específicos.

Aunque los actores individuales destacan por su frecuencia y la cantidad de enlaces que establecen en la red de corrupción, resulta relevante la presencia de algunos actores que sobresalen al estar implicados en un número significativo de casos de corrupción. En este contexto, resalta el interés de examinar la categoría colectiva de “Actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal”, ya que, al observar la participación específica de actores con nombre propio dentro de esta categoría, se evidencia un mayor involucramiento de estos, ya sea como partícipes o beneficiarios.

**Tabla 3. Frecuencia de actores armados y bandas criminales en la red de casos de corrupción.**

Actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal	Frecuencia	Porcentaje
Clan Úsuga	21	31,82%
Autodefensas Unidas de Colombia - AUC	19	28,79%
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	7	10,61%
FARC	4	6,06%
Los Rastrojos	4	6,06%
La Terraza	2	3,03%
Oficina de Envigado	2	3,03%
Cartel de Sinaloa	2	3,03%



Actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal	Frecuencia	Porcentaje
Shark	1	1,52%
12 Apóstoles	1	1,52%
Convivir Papagayo	1	1,52%
Disidencias de las FARC	1	1,52%
Los Comba	1	1,52%
<b>Total</b>		<b>66</b>

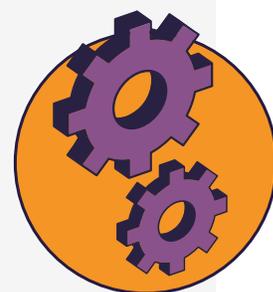
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

Como se observa en la Tabla 3, destacan el Clan Úsuga y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como actores dominantes, representando cerca del 60% de los casos. La diversidad de actores, incluyendo al ELN, las FARC y otros, subraya la complejidad de las conexiones entre estas organizaciones y la corrupción. La participación relativa destaca la contribución proporcional de cada actor, y la presencia de actores menos conocidos sugiere que la atención no debe limitarse a organizaciones ampliamente reconocidas. La aparición de nuevos actores, como “Disidencias de las FARC”, señala la evolución constante de estas dinámicas. En un país donde el crimen organizado ha permeado múltiples esferas sociales, su participación en casos de corrupción representa una amenaza significativa, particularmente para los esfuerzos destinados a impactar las economías ilegales.



## Ejemplo 4. Al servicio del Clan del Golfo.

Entre marzo y septiembre de 2015, se registró el hurto de más de 200 armas de fuego en las instalaciones de la Policía Metropolitana de Santa Marta-Magdalena. Estas armas, originalmente decomisadas en operativos contra la delincuencia común y homicidios, fueron objeto de una investigación de la Fiscalía General de la Nación en 2016. La pesquisa reveló que las armas fueron sacadas con autorizaciones falsas de fiscales y luego vendidas al grupo criminal ‘los Pachencas’ del ‘Clan del Golfo’. Aunque hubo detenciones, incluyendo al exjefe de la Sijín, Mayor Rolando Pinzón García, y otros implicados, en una primera instancia fueron dejados en libertad. Los cargos de peculado por apropiación, falsedad en documento público y hurto agravado de armas de fuego de uso personal y de las Fuerzas Militares no fueron aceptados por los detenidos. Este caso ilustra los desafíos de enfrentar la corrupción vinculada al crimen organizado y la complejidad de llevar a cabo una sanción efectiva.

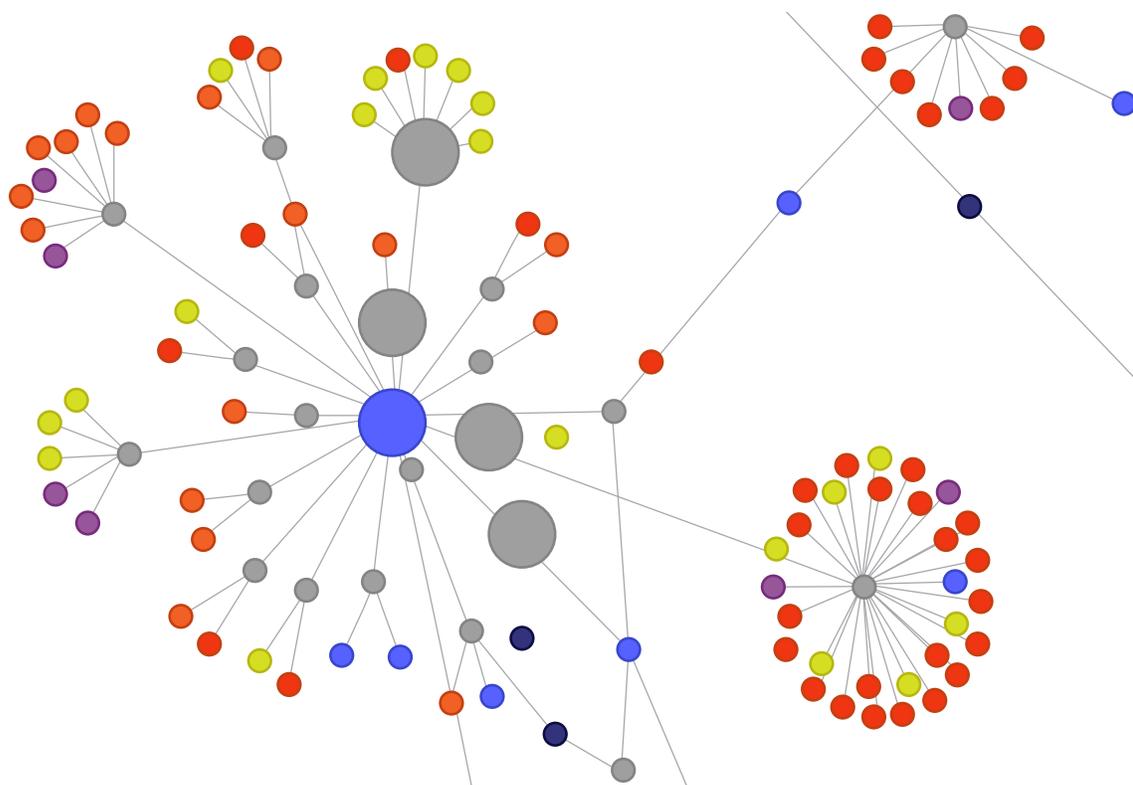


Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

Se observa cómo actores vinculados a economías ilegales logran expandir su influencia incluso en las instancias destinadas a combatirlos. El hecho de corrupción “Al servicio del Clan del Golfo” que se presenta en el **ejemplo 4** revela cómo una penetración profunda de la corrupción en instituciones encargadas de mantener la seguridad y combatir la criminalidad, no solo debilita la efectividad de las fuerzas de seguridad, sino que también fortalece a los grupos ilegales al proporcionarles acceso a armamento y recursos.

A pesar de que los actores individuales destacan en términos de frecuencia de repeticiones y la cantidad de enlaces que establecen en la red de corrupción, es interesante notar la existencia de algunos actores que sobresalen al protagonizar un número significativo de casos de corrupción. Dos de los principales pertenecen a la categoría de “Actores vinculados a economía ilegal o grupo armado ilegal”, con el Clan Úsuga que figura como protagonista en 21 casos de corrupción (ver la Gráfica 18).



**Gráfica 18. Red de casos de corrupción alrededor del Clan Úsuga.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

La razón por la que el Clan Úsuga se puede considerar como un hub en la red de corrupción se debe a su capacidad para participar y facilitar la ejecución de distintos hechos de corrupción, creando enlaces con diversos actores para la realización con éxito de acciones que los beneficien individualmente en detrimento del interés colectivo. La capacidad del Clan Úsuga para coordinar múltiples instancias de corrupción sugiere que no se limita a un solo acto, sino que se encuentra involucrado en múltiples hechos en diferentes territorios. Esto resalta la amplitud de su influencia y su papel crucial en la red de corrupción.

### 4.3. Facilitadores.

La importancia de examinar micro casos de corrupción radica en la capacidad de desentrañar el papel desempeñado por los facilitadores, incluso en situaciones de menor escala. Este enfoque revela una faceta crucial de la corrupción que a menudo queda en segundo plano: cómo actores menos prominentes pueden tener un impacto significativo al actuar como nexos o facilitadores en la red de corrupción. Estos actores pueden facilitar la comisión de múltiples actos corruptos y pueden ser esenciales para comprender cómo funcionan las redes en su totalidad. A continuación, se presentan dos ejemplos de esta situación.



En el primer caso, Sandra Paola Hurtado Palacio, en su rol de gobernadora del Quindío, se destacó como una facilitadora clave en la ejecución de hechos de corrupción en la región (ver la Tabla 4). Utilizando su influencia y poder, facilitó la adjudicación de convenios interadministrativos irregulares entre las Empresas Públicas del Quindío (EPQ) y la Promotora de Vivienda del Quindío (Proviquindío), así como el aumento injustificado de la planta de personal en EPQ.

**Tabla 4. Rol de Sandra Paola Hurtado Palacio en cada hecho de corrupción.**

Hechos de Corrupción	Rol de los Facilitadores
<b>Contratación directa, Sanción directa</b>	Sandra Paola Hurtado autorizó la adjudicación directa de contratos a empresas sin capacidad técnica, administrativa, logística ni operativa para llevar a cabo los objetos contractuales. De esta forma permitió que se llevara a cabo un proceso contractual que beneficiaba a terceros sin tener en cuenta el interés público.
<b>Selección Subjetiva</b>	En el año 2015, bajo la administración de Hurtado, se celebraron seis convenios interadministrativos por un valor de más de \$36.398 millones de pesos. Estos convenios se llevaron a cabo sin la realización de los procesos de selección objetiva, lo que derivó en que las empresas contratistas se convirtieran en intermediarios, permitiendo la desviación de fondos a terceros.
<b>Apretando los tornillos del poder</b>	Después de perder en las elecciones territoriales de 2015, donde los candidatos para la Gobernación del Quindío y la alcaldía de Armenia apoyados por Hurtado fueron derrotados, la exgobernadora distribuyó la considerable suma de \$17.000 millones de pesos para inversión indirecta en todos los municipios del Quindío, a excepción de la capital. Esto se hizo a través de la expedición de cinco ordenanzas que se consideraron irregulares, ya que emplearon una figura que no existe en la ley y asignaron más del 10% del presupuesto de la Gobernación, lo que despojó al nuevo gobernador de recursos significativos de manera indebida.
<b>Cargos por arte de magia</b>	Durante su mandato como gobernadora, se presentaron múltiples irregularidades en la administración de las Empresas Públicas de Quindío (EPQ). Dentro de estas, se encuentra el aumento de la planta de personal, el cual pasó de 138 a 218 personas. Posteriormente, se descubrió que estas vacantes nuevas fueron asignadas a amigos y familiares de la gobernadora Hurtado.
<b>Togas sin honor ni vergüenza</b>	La exgobernadora del Quindío Sandra Paola Hurtado se habría beneficiado de los sobornos a la rama judicial dentro del macro caso de corrupción en el país denominado “El Cartel de la Toga”.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.



Se debe resaltar la influencia que puede tener una autoridad elegida por votación popular en la generación de distintos hechos de corrupción, a partir del abuso de las funciones que le han sido encomendadas. Por tanto, resulta necesario hacer énfasis en la generación de medidas de fortalecimiento institucional, que lleven a controlar la elevada discrecionalidad de las autoridades electas por votación popular.

### Gráfica 19. Casos de corrupción alrededor de Sandra Paola Hurtado Palacio.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

La exgobernadora Hurtado cumplió un papel fundamental para la ejecución de los hechos de corrupción debido a su posición de autoridad. Su capacidad para adjudicar convenios interadministrativos y su influencia en las decisiones de contratación permitieron que empresas sin la capacidad técnica adecuada fueran seleccionadas como intermediarias, facilitando así el desvío de recursos y la ejecución de proyectos irregulares. Además, su participación en el aumento injustificado de la planta de personal en las Empresas Públicas del Quindío contribuyó a la expansión de la corrupción en la entidad. Sin su colaboración y consentimiento en estos procesos, los hechos de corrupción no habrían podido materializarse de la misma manera.

En el segundo caso, Emilio José Tapia Aldana, como miembro del sector privado, actuó como facilitador en diversos hechos de corrupción, mediante su participación en contratos públicos y su influencia en procesos de licitación (ver la Tabla 5).



**Tabla 5. Rol de Emilio Tapia Aldana en cada hecho de corrupción.**

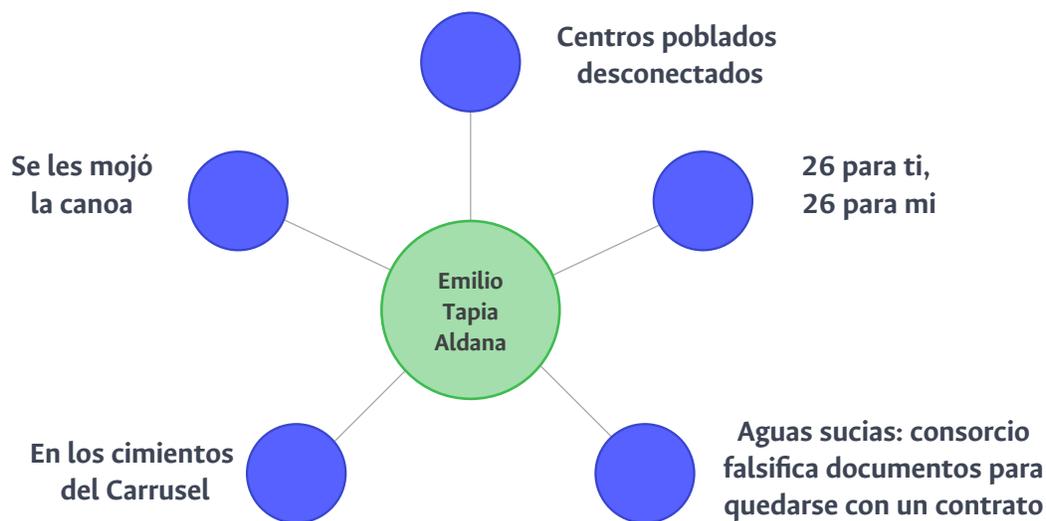
Hechos de Corrupción	Rol de los Facilitadores
<b>En los cimientos del Carrusel</b>	En el esquema de corrupción denominado Carrusel de la Contratación en Bogotá, Emilio Tapia Aldana fungió como conector a otros involucrados quienes participaron en el desvío de fondos públicos y la manipulación de nombramientos a cambio de apoyo financiero en la campaña de Samuel Moreno Rojas.
<b>26 para ti, 26 para mí</b>	Emilio Tapia admitió que recibió pagos en nombre de los hermanos Moreno y de otros funcionarios por cuenta de los sobornos realizados en el proceso de adjudicación de las obras para la rehabilitación de la malla vial y la construcción de la tercera fase del Transmilenio por la Avenida 26.
<b>Se les mojó la canoa</b>	En 2009, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) celebró un contrato por \$48 mil millones de pesos con el Grupo Solarte y Odebrecht para la construcción del túnel interceptor para descontaminar el río Bogotá. Según la Fiscalía, el contratista Orlando Fajardo Castillo, pagó sobornos al entonces alcalde de Bogotá, Samuel Moreno, a través del intermediario Emilio Tapia.
<b>Centros poblados desconectados</b>	La Unión Temporal Centros Poblados ganó un contrato por \$1,07 billones de pesos para proporcionar servicios de conectividad en varios departamentos del país. Sin embargo, en este caso se acusa a Tapia de contactar a dos individuos para que ofrecieran los nombres, experiencia y capacidad financiera de sus empresas para formar la Unión Temporal Centros Poblados. A cambio de su colaboración, Tapia prometió pagarles \$4.000 millones. Además, se descubrió que Tapia tenía conocimiento de que las empresas de la Unión Temporal habían presentado pólizas falsas para calificar en la licitación. En total, Tapia recibió \$6.182 millones, de los cuales invirtió \$5.064 millones en obras de arte, apartamentos, tiquetes aéreos, vehículos de gama alta y el pago de honorarios a abogados.
<b>Aguas sucias: consorcio falsifica documentos para quedarse con un contrato</b>	Tapia Aldana dirigió a un grupo de empresas que participaron en dos procesos contractuales relacionados con la Fase I de la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Puerto Mallarino. En estos procesos se presentaron documentos falsos llamados “Certificados de Cupo de Crédito Aprobado”, los cuales permitieron que estas empresas asociadas a Tapia celebraran los contratos públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.



Tapia Aldana estuvo involucrado en el escándalo del “Carrusel de la Contratación” en Bogotá, donde se estableció un acuerdo para nombramientos en cargos directivos a cambio de aportes a la campaña electoral de Samuel Moreno Rojas. Este acuerdo involucraba a particulares, que contribuyeron financieramente a cambio de nombramientos en el gobierno. En estos casos, la influencia de Emilio Tapia Aldana como intermediario facilitó el acceso a contratos públicos y nombramientos gubernamentales, lo que generó situaciones de corrupción y detrimento patrimonial en diferentes instancias gubernamentales y proyectos de infraestructura en el país. En el caso de las Empresas Municipales de Cali (Emcali), se le acusó de liderar un grupo de empresas que participaron en licitaciones relacionadas con proyectos de infraestructura. Para asegurar la adjudicación de estos contratos, se falsificaron documentos para cumplir con los requisitos de aval comercial, lo que permitió que su conglomerado continuara con la oferta y obtuviera los contratos correspondientes.

### Gráfica 20. Casos de corrupción alrededor de Emilio Tapia Aldana.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

De esta red se infiere la necesidad de tener mecanismos específicos, como las listas negras de proponentes, que permitan la identificación y descarte de contratistas que han sido inhabilitados o que han tenido un historial deficiente en la gestión de recursos públicos.

## 4.4. Conclusiones.

En primer lugar, se resalta la necesidad de una mayor profundización en la aplicación de la metodología de análisis de redes en investigaciones de casos de corrupción en la región. El uso de esta metodología enriquece significativamente el análisis y comprensión de los fenómenos de corrupción desde diversas perspectivas, ya sea a nivel micro o macro, permitiendo una visión más completa y detallada de cómo se desarrollan estos eventos.



En segundo lugar, se destaca que los actores individuales tienden a estar más centralmente conectados en una red de corrupción, lo que indica un papel más influyente o estratégico en el desarrollo de los hechos de corrupción, mientras que los actores colectivos tienden a tener una participación un poco más periférica. Se identifica la influencia crucial de los roles desempeñados por actores individuales en la ejecución de los hechos de corrupción, particularmente algunos Servidores Públicos y algunas Autoridades Electas por Votación Popular, quienes se convierten en piezas fundamentales para llevar a cabo estos actos ilícitos, donde dada su posición de poder dentro del Estado les otorga acceso a recursos, información y toma de decisiones que pueden utilizarse en su propio beneficio o para favorecer a terceros a cambio de recompensas financieras o políticas. La corrupción suele manifestarse en forma de sobornos, malversación de fondos públicos, nepotismo o tráfico de influencias.

Estas prácticas se ven facilitadas por la posición de autoridad que ocupan, lo que las convierte en piezas clave para llevar a cabo estos hechos de corrupción, práctica que se ve reforzada ante la tradición de clientelismo político, donde los votantes esperan favores o empleos públicos a cambio de su apoyo.

En tercer lugar, es innegable que el crimen organizado en Colombia ha dejado una marcada huella en el fenómeno de la corrupción. Esto se evidencia claramente en la amplia repetición de actores vinculados a la economía ilegal o grupos armados ilegales, destacando la presencia del Clan Úsuga y de otros actores criminales. Al analizar la relación entre la corrupción y otras prácticas criminales, se destaca la necesidad de articular esfuerzos, compartir inteligencia y coordinar acciones entre las entidades encargadas de combatir estos delitos. La interconexión entre corrupción y crimen organizado demanda estrategias integrales que aborden estas problemáticas de manera conjunta. La implementación de medidas preventivas y operativas coordinadas contribuiría a obtener resultados más efectivos en la lucha contra estos crímenes, así como a reducir los riesgos de corrupción que facilitan y perpetúan estas actividades criminales.

Por último, se subraya el impacto significativo que tienen los facilitadores en la ejecución de los casos de corrupción. Estos intermediarios actúan como “bisagras” que conectan a diferentes actores y facilitan la consecución de beneficios ilícitos. Su rol en el entramado de la corrupción merece una mayor profundización y análisis, ya que se convierten en componentes clave en la comprensión de estos complejos fenómenos en el país.





**5.**  
**El telón de fondo  
de la corrupción:  
los flujos  
financieros  
ilícitos  
2016-2022.**

En el contexto actual de una economía globalizada y en el que los intercambios entre diferentes países se realizan de forma más frecuente y veloz, la corrupción se ha transformado de manera tal que emplea métodos cada vez más sofisticados. Estos métodos no solo han permitido el desarrollo de marcos favorables para la apropiación de los fondos públicos, sino que también se han relacionado con entramados que tienen el fin de ocultar y administrar las rentas producto de actos de corrupción.

En este marco, la identificación y lucha contra los Flujos Financieros Ilícitos (Illicit Financial Flows – IFF) toma gran relevancia, en la medida en que lleva a reconocer los flujos financieros como canales que han utilizado los actores corruptos para fortalecer sus redes criminales y aprovechar los réditos de la corrupción. La vinculación entre corrupción y Flujos Financieros Ilícitos ha obstaculizado el trabajo por parte de las autoridades públicas en materia de investigación y recuperación del dinero público desviado. Todo esto, en un contexto de creciente imbricación con actividades criminales y economías ilícitas.

En este apartado se profundiza sobre estos vínculos a partir del análisis de 50 hechos de corrupción identificados desde el año 2016 al 2022; estos hechos se caracterizan por mantener una estrecha relación con prácticas ligadas a Flujos Financieros Ilícitos.

## 5.1. Marco conceptual: Flujos Financieros Ilícitos.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente en las metas relacionadas con el Objetivo 16 de Paz y Justicia, se estableció que los países deben avanzar de manera significativa en la reducción de los flujos financieros y de armas ilícitos, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada (ODS 16.4). De aquí la importancia estratégica de enfrentar de manera efectiva los Flujos Financieros Ilícitos (en adelante FFI).

En general, los FFI se refieren a transacciones financieras transfronterizas que son directamente ilegales o se encuentran relacionadas con prácticas fiscales no reguladas formalmente (Musselli & Bürgi Bonanomi, 2020). Sin embargo, alrededor de la definición de los FFI persisten algunos puntos de discusión en torno a:

- El tipo y grado de ilegalidad involucrado en las transacciones,
- El énfasis en el movimiento de dinero o de otros bienes físicos que cuentan con un valor monetario,
- La consideración de movimientos transfronterizos y/o de transacciones financieras a nivel doméstico de los países.

Algunas definiciones sobre lo que se considera como un flujo financiero ilícito incluyen aquellas estrategias de planeación fiscal agresivas (aggressive fiscal planning) llevadas a cabo por las personas naturales y empresas a partir de las cuales aprovechan vacíos en el marco legal vigente para eludir sus responsabilidades tributarias. Esto presenta algunas dificultades en tanto existen zonas grises en la planeación fiscal que podrían considerarse legales y legítimas.



Por su parte, en sentido estricto al considerar los flujos ilícitos como la vulneración directa del marco legal y normativo, se incluyen la evasión de impuestos y otras prácticas asociadas con actividades criminales. En este sentido, la definición de FFI como “movimientos ilegales de dinero o capital de un país a otro” (Global Financial Integrity, s.f.) hace énfasis en fondos que son obtenidos, transferidos o utilizados de manera explícitamente ilegalmente.

Si bien la mayoría de las definiciones de FFI incluyen la transacción de dinero y otros activos como, por ejemplo, bienes lujosos, productos de contrabando e incluso préstamos incluidos en contratos privados, el énfasis en los movimientos de dinero permite acotar el campo de búsqueda de los FFI en función de las transacciones específicamente de efectivo.

Otro punto de discusión se relaciona con el carácter transfronterizo de los FFI. A pesar de que en general se hace énfasis en que los FFI se refieren a las transacciones entre diferentes países, algunas definiciones consideran también los flujos financieros al interior de un mismo país. Esta perspectiva es relevante en la medida en que permite reconocer la complejidad de relaciones que se establecen en el dinero que se mueve a través del sistema financiero mundial y el vínculo que establece con transacciones a nivel doméstico de los países. Con el propósito de aportar a la comprensión de los FFI, es importante diferenciar entre FFI de acuerdo con el énfasis de la ilegalidad que involucra. El movimiento de este dinero puede ser ilegal por tres razones principales:

- **Origen:** cuando el dinero es producto de actividades ilegales o criminales, tales como corrupción, evasión fiscal, tráfico de drogas, tráfico de personas, entre otras.
- **Transferencia:** En este caso, a pesar de que los fondos pueden ser legales, el proceso de transferencia del dinero involucra la evasión de los mecanismos de vigilancia y control.
- **Uso/propósito:** Este se refiere a los Flujos que son utilizados con fines ilegales, como la financiación del terrorismo.

En general, los FFI tienen múltiples consecuencias nocivas sobre la sociedad. Específicamente, los FFI erosionan directamente el recaudo fiscal, genera distorsiones económicas y fortalece el uso de las rentas producto de economías ilícitas, con el impacto ambiental que estas generan cuando se relacionan con la explotación ilegal de recursos naturales. Asimismo, a nivel social, la presencia de FFI conduce a mayores niveles de desigualdad, pues, entre otras razones, desplaza la carga fiscal de las personas más ricas hacia las personas de menos ingresos (Bak, 2020).

Dado el alcance e impacto de los FFI, enfrentarlos “no es un problema únicamente de los “países en desarrollo”, sino un problema internacional vinculado a los retos del sistema financiero mundial” (Meyer & Mullard, 2019, p.3). Estos lazos se evidencian, por ejemplo, en el hecho de que los denominados facilitadores, sin los cuales no sería posible el desarrollo de FFI, generalmente se encuentran en países que hacen parte de la OCDE<sup>10</sup>.

De esta manera, el análisis que acá se presenta, entiende los FFI como los movimientos de dinero, tanto a nivel doméstico, como transfronterizo, cuyo origen, transferencia y/o uso es explícitamente ilegal.



<sup>10</sup> Por ejemplo, “el Reino Unido y los Estados Unidos fueron responsables del 40% de todo el blanqueo de capitales en los 38 países de la OCDE” (Lemaître & Visser, 2023, p.18).

## 5.2. Corrupción y Flujos Financieros Ilícitos.

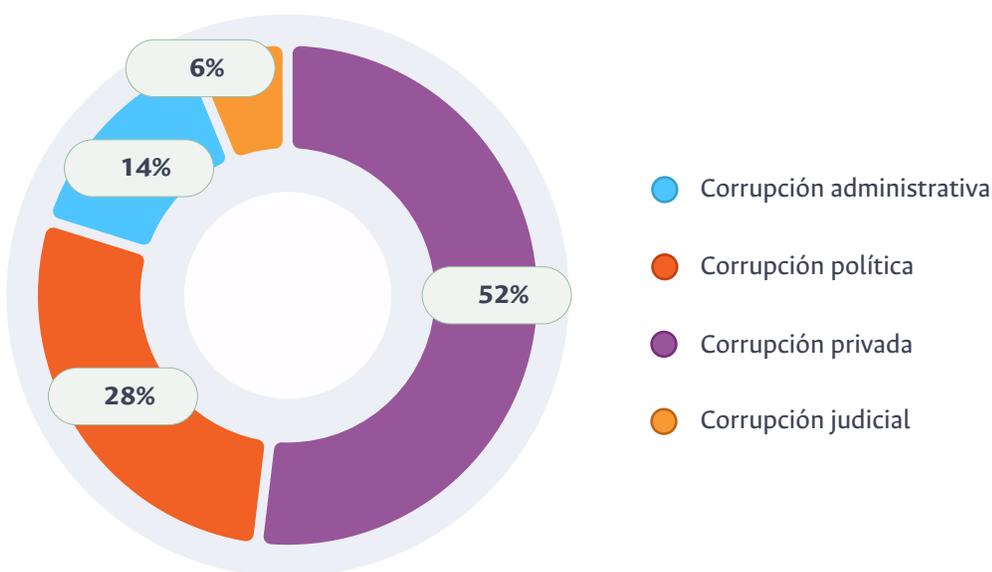
Teniendo en cuenta la delimitación conceptual presentada en el apartado anterior, a continuación, se profundiza sobre la relación entre corrupción y FFI. Para esto, en un primer momento se presentan algunos vínculos identificados en la literatura y, posteriormente, se profundiza sobre esta relación a partir de los hallazgos encontrados en la Radiografía de Hechos de Corrupción.

La relación entre corrupción y FFI se caracteriza por ser recíproca y por reforzarse mutuamente: por un lado, la corrupción es fuente y facilitador de FFI y, por otro, estos flujos permiten ocultar y utilizar los réditos producto de prácticas corruptas (Meyer & Mullard, 2019). Particularmente, estos lazos se materializan de la siguiente manera:

- La corrupción puede ser la fuente de los fondos que se blanquean a través de FFI. Por ejemplo, el dinero de sobornos que se envía a cuentas en países con jurisdicciones secretas a través de las cuales se blanquea el dinero en el extranjero.
- A través de prácticas corruptas se pueden facilitar FFI. Esto se evidencia en funcionarios fiscales corruptos que favorecen prácticas de evasión fiscal e irregularidades alrededor de otras obligaciones financieras.
- La corrupción en instituciones obligadas a notificar sobre transacciones ilícitas a las autoridades competentes posibilita que se desarrollen FFI. Este tipo de casos involucran, por ejemplo, a funcionarios bancarios que se encargan de emitir reportes de operaciones sospechosas (Meyer & Mullard, 2019).

En el registro de los hechos de corrupción a través de la Radiografía de Corrupción, se incluyó la categoría de “flujos financieros ilícitos”. En total se identificaron 50 hechos para el periodo 2016 – 2022 que se relacionan con esta categoría.

**Gráfica 21. Tipo de corrupción en hechos asociados a FFI.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.



Como se observa en la Gráfica 21, el 52% de los hechos se refieren a corrupción privada, 28% corrupción política, 14% administrativa y 6% judicial. De esta manera, se evidencia que, en hechos de corrupción asociados a flujos financieros ilícitos, el sector privado tiene un rol central.

Asimismo, la Gráfica 22 permite identificar una alta incidencia de hechos de corrupción relacionados con prácticas de lavado de activos, lo cual es consecuente con la naturaleza de los FFI como movimientos que pueden tener implicaciones en la integración de las rentas criminales al sistema financiero formal. Igualmente, los hechos vinculados con el ámbito de seguridad evidencian el contexto de economías ilícitas en el país. Sin embargo, llama la atención particularmente el número de hechos relacionados con el ámbito electoral en tanto evidencia la vinculación entre FFI e irregularidades en el marco de la competencia política.

**Gráfica 22. Ámbitos de corrupción en hechos asociados a FFI.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016-2022.

Desde un enfoque económico, estos hechos de corrupción, además de afectar significativamente las condiciones de defensa y seguridad del país, también impactaron directamente el manejo de las finanzas públicas, tal y como se observa en la Gráfica 23.



**Gráfica 23. Sectores afectados por hechos de corrupción asociados a FFI.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.

Teniendo en cuenta los diferentes niveles en donde se pueden identificar el énfasis del carácter ilegal de los movimientos financieros (origen, transferencia y uso), en la Tabla 6 se presentan los hechos de corrupción 2016-2022 clasificados según el tipo de FFI. Como se ve, predominan hechos en los que se presentaron flujos de dinero de origen ilegal, seguido de flujos de dinero con propósitos ilegales y, por último, transacciones ilegales de dinero.

**Tabla 6. Caracterización general de los hechos de corrupción relacionados con FFI.**

Escala FFI	Número de hechos de corrupción
Origen	22
Transferencia	13
Uso	15
<b>Total</b>	<b>50</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2016- 2022.



Como se presenta en la Tabla 6, se identifica una alta incidencia de hechos de corrupción que involucraron el movimiento de dinero cuyo origen era ilegal (22 hechos de corrupción). Al respecto, es necesario considerar que, aun cuando el origen del dinero involucrado en estos hechos es ilegal, también se emplean diferentes prácticas ilegales para transferir y mover el dinero. Es decir, en estos casos “el dinero involucrado proviene de actividades delictivas, como la corrupción o el tráfico de drogas, por lo que las transferencias de fondos son claramente ilegales” (Meyer & Mullard, 2019, p.4). De esta manera, los hechos clasificados en esta categoría presentan un mayor énfasis en el origen ilegal del dinero, lo cual no implica que estén exentos de irregularidades en la transferencia del dinero.

### Ejemplo 5. ‘Pitufeo’, conoce sobre el lavado de dinero.

En septiembre de 2019, la Fiscalía General de la Nación dismanteló una red criminal acusada de blanquear más de medio billón de pesos entre 2006 y 2014. La red utilizó transferencias falsas, suplantación de identidad y nombres ficticios para ingresar dinero ilícito al sistema financiero colombiano. Las empresas involucradas, como “Alianzas y Proyectos,” “Compañía Creadora de Valor” y “Tradeco Group,” llevaron a cabo transacciones fraudulentas complejas, desde la compra y venta de divisas hasta inversiones en acciones o bonos. Este dinero ilícito, dirigido a cuentas en entidades como Marygold Consultores S.A.S. y CI Venecomex S.A.S., se utilizó en transacciones internacionales fraccionadas y sin justificación financiera clara, obstaculizando la identificación de su origen y destino.



Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://transparenciacolombia.org.co/negocios-fantasma/pitufeo-lavado-de-dinero-a-traves-del-sistema-financiero/>

## 5.2.1. Origen

Ahora bien, es importante considerar que en el contexto nacional existe una alta influencia de economías ilícitas, tales como narcotráfico o la explotación ilegal de recursos mineros, las cuales se valen de distintas prácticas corruptas para incorporar los réditos de sus actividades a la economía formal.

Asimismo, el énfasis en la investigación judicial y el cubrimiento periodístico sobre las economías ilícitas han concentrado la atención en la actividad criminal. Sin embargo, los actores relacionados con estas economías han empleado diferentes técnicas para transferir los



recursos que dejan estas actividades al sistema económico legal, lo que refleja la importancia de profundizar sobre el rastreo de estos fondos.

A pesar de la influencia de las economías ilícitas que se valen de FFI para blanquear sus rentas, desde una perspectiva anticorrupción es fundamental comprender que los FFI sirven de instrumento para los fines de actores corruptos.

A manera de caso ilustrativo, el **ejemplo 6** evidencia cómo los FFI sirven de puente para ocultar las rentas producidas por la corrupción, específicamente el dinero de los sobornos otorgados en el marco del caso del Carrusel de la Contratación en Bogotá. De esta manera, los FFI no solo son empleados para sacar del país los réditos de la corrupción, sino que facilita el posterior aprovechamiento de este dinero por parte de los actores corruptos.

### Ejemplo 6. Compras ilegales.

Fernando Marín Valencia, exembajador de Colombia en Venezuela, fue procesado por el delito de soborno en actuación judicial por intentar sobornar a Emilio Tapia, quien era un testigo clave de la Fiscalía en un proceso de lavado de activos en el marco del Carrusel de la Contratación. En específico, a través de las empresas de Marín se habrían sacado los sobornos para adjudicar obras en la capital y enviados a firmas inmobiliarias ubicadas en el exterior entre 2010 y 2011. Por medio de Richard Harris Ricardo, su abogado, Marín Valencia intentó sobornar con \$100 millones de pesos a Emilio Tapia para que no declarara en su contra. En 2020, Marín fue condenado a 4 años y 5 meses de prisión domiciliaria, al igual que Harris Ricardo, por soborno en actuación penal. Además, deberá pagar una multa de 295 salarios mínimos.



Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

Igualmente, este caso pone de presente la importancia de identificar y judicializar aquellos actores que, si bien no participaron directamente en el acto de recibir u ofrecer sobornos (en el caso del Carrusel de la Contratación), sirvieron como intermediarios en operaciones financieras con las cuales movieron los dineros ilícitos producto de la corrupción. Como se verá en el siguiente apartado, este tipo de actores son determinantes para la materialización de hechos de corrupción.



## 5.2.2. Transferencia

A pesar de la alta incidencia de corrupción ligada a flujos de dinero cuyo origen es ilegal, se identificaron 13 casos en donde el carácter ilegal de los FFI se registró en la transferencia del dinero. En general, estos hechos se caracterizan por estar relacionados con el movimiento ilegal de dinero a cuentas bancarias en países con jurisdicciones secretas, la utilización de empresas fachada para desviar fondos y dificultar la trazabilidad de los mismos, y el transporte de dinero en efectivo a través de diferentes modalidades.

En el **ejemplo 7** se presenta un caso en el que, a partir de diversas prácticas corruptas por parte de operadoras de vuelo, se movió ilegalmente una cantidad significativa de dinero entre cuatro países diferentes. Si bien existen múltiples obstáculos para cuantificar la cantidad de recursos comprometidos, este hecho permite tener una aproximación al dinero involucrado en un solo hecho, así como la temporalidad del mismo.

### Ejemplo 7. Plata que vuela.

En junio de 2015, comenzó una operación conjunta de Colombia, España, México y Estados Unidos denominada “Pájaro Azul” para dismantelar una red de tráfico de divisas que estaba funcionando con auxiliares de vuelo de la compañía Avianca desde hace 20 años. Se calcula que la red movía \$250 millones de dólares al año entre los distintos países, gracias a que las operadoras transportaban el dinero en maletas de doble fondo, porta vestidos o incluso adheridas al cuerpo debido a que había menos control para los oficiales de vuelo. Desde que comenzó la operación se han realizado 82 arrestos, de las cuales 24 son azafatas de vuelo que habrían ingresado \$20.000 millones de pesos. Los operativos en Colombia permitieron incautar \$5,4 millones de dólares y \$1,1 millones de euros en Medellín, Montería e Ibagué. La segunda operación será incautar los bienes adquiridos con dineros ilícitos.

Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>



Asimismo, en este caso resalta la importancia de la cooperación entre autoridades públicas de diferentes países con el fin de mejorar la eficacia en la judicialización de las personas involucradas en el flujo ilícito de dinero. Sin embargo, también evidencia un reto adicional: la recuperación de los activos adquiridos a través de dineros ilícitos, los cuales se pueden localizar en diferentes países y, por tanto, implican un adecuado intercambio de información y cooperación con el fin de rastrear todas las transacciones financieras realizadas con el dinero ilegal.



Lo anterior denota el rol central de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) como entidades nacionales que desempeñan las funciones de “recibir, analizar y difundir información financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo” (FMI, 2004, p.4). Estas Unidades son fundamentales como apoyo a las autoridades competentes encargadas de la aplicación de la ley (*law enforcement*) y, por tanto, se debe garantizar el acceso a información clave (transacciones sospechosas, transferencias bancarias, informes de declaraciones financieras, beneficiarios finales, transaccionalidad de fiducias, entre otras), las condiciones para procesar eficientemente la información y la capacidad de compartir información con las diferentes autoridades (FATF, 2012-2023).

Ahora bien, para el adecuado funcionamiento de estas Unidades, es fundamental el compromiso de las entidades obligadas a realizar los reportes sobre transacciones sospechosas. Sin embargo, como se presenta en el **ejemplo 8**, algunas de estas entidades han sido permeadas por la corrupción, lo cual obstaculiza la labor de análisis por parte de las UIF.

### Ejemplo 8. El del banco al banquillo.

Entre 2014 y 2017, una red de lavado de activos habría logrado lavar \$20.000 millones de pesos gracias a la ayuda de funcionarios de dos entidades bancarias que ayudaban a la creación de empresas fachadas y al movimiento de sus productos financieros con el fin de no ser rastreados por las autoridades. También, les señalaban cuando era conveniente cambiar de banco, cerrar alguna cuenta o cambiar de razón social para evadir el control de las autoridades y los reportes de las Operaciones Sospechosas (ROS) que emiten los bancos. Estos operaban principalmente en la región Caribe para el clan del Golfo, ingresando dinero al país proveniente de Europa, Estados Unidos o Centroamérica. Además de los funcionarios en los bancos, la red contaba con brokers como Jorge Enrique Balbuena Casas, quien coordinaba la entrega del dinero en el exterior y de las consignaciones en cuentas bancarias en Colombia.



Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

Específicamente, la corrupción al interior de dos entidades bancarias posibilitó el FFI. Este caso es llamativo en la medida en que permite identificar el rol que desempeñan los denominados facilitadores en su categoría de profesionales, quienes “son considerados como los guardianes del sistema financiero [pues] ocupan una posición muy privilegiada para identificar, detectar y prevenir transacciones sospechosas” (Duri, 2020, p.3). Los facilitadores involucrados en este hecho no solo omitieron su responsabilidad de notificar a las autoridades competentes sobre transacciones sospechosas, sino que aprovecharon su posición y conocimiento sobre



el funcionamiento del sistema financiero y los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) para permitir que el dinero ilegal se insertara en la economía formal y evadiera los controles de las autoridades.

Si bien en este caso se evidencia el rol de dos facilitadores profesionales en tanto eran personas con conocimientos expertos en el funcionamiento del sistema financiero, más adelante se presenta un caso de un facilitador que posibilitó el uso de flujos ilícitos de dinero desde una posición que no estaba directamente relacionada con el sistema financiero.

### Ejemplo 9. Amistades Ilegales.

El exalcalde de Puerto Gaitán (Meta), José Alexander Fierro, habría hecho un pacto con el grupo paramilitar Los Libertadores del Vichada, para que lo apoyaran en su campaña a la alcaldía del municipio a cambio de garantizarles el 3% del valor de cada contrato firmado en su administración. Fierro ganó la alcaldía de Puerto Gaitán en 2016 con 5.546 votos y, según la investigación realizada, habría recibido \$800 millones de parte Los Libertadores del Vichada. Esto fue declarado ante la Fiscalía General de la Nación por Wilson Delgado (Alias Don Wilson), miembro de ese grupo al margen de la ley. También sostuvo que Fierro cumplió con la entrega del 3% pactado y también habría pagado a Los Libertadores del Vichada dinero en efectivo para que le proporcionaran seguridad en una finca.

Para conocer este hecho en detalle diríjase a la Radiografía de la Corrupción 2016-2022 en la página web del Monitor Ciudadano: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>



## 5.2.3. Uso

Por último, llama la atención el número de hechos de corrupción en donde se presentaron FFI asociados al uso del dinero lícito (15). En estos no solo destaca el movimiento de dinero con el fin de financiar grupos armados ilegales, sino también con la financiación ilegal de campañas políticas y el pago de sobornos a funcionarios públicos con el objetivo de obtener favores por parte de estos.

Al respecto, el caso que se presenta en el **ejemplo 9** evidencia algunas relaciones que se presentan en el marco del conflicto armado y que sirven como combustible para la guerra. En este caso no solo se presentan FFI con el propósito de apoyar financieramente a un grupo armado ilegal, sino que al mismo tiempo se evidencia una relación específica con el tráfico de armas.

La interacción entre actores criminales y agentes legales se puede expresar de múltiples formas: “desde funcionarios públicos que proporcionan información, licencias, o permisos, hasta agentes privados que proporcionan mecanismos para transportar recursos ilícitos o para lavar



activos” (Transparencia Venezuela, 2023, p.11). En este caso, el funcionario que fungió como enabler favoreció el lavado de dinero del grupo armado, lo cual denota la compleja imbricación de relaciones que se establecen entre conflicto, corrupción y FFI.

A pesar del énfasis internacional en los flujos relacionados con el financiamiento de grupos armados ilegales, a partir de los hallazgos encontrados en esta actualización de Radiografía es posible identificar otros propósitos ligados al movimiento ilícito de dinero.

En este sentido, el ejemplo 9 muestra la relación de los FFI con los certámenes electorales, al presentar un ejemplo de un candidato que se valió de flujos ilícitos, en el marco de un proceso electoral, con el propósito de obtener apoyos y fortalecer su proselitismo político. Esto tiene importantes implicaciones, pues sesga los procesos electorales en favor de candidatos corruptos, lo que en últimas impacta la calidad del proceso democrático. Además, es relevante destacar que el uso de FFI con fines electorales constituye un delito tipificado en el Código Penal de acuerdo a la ley 1864 de 2017 en su Artículo 14ª financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, lo que resalta la gravedad de esta práctica y la necesidad de implementar medidas para prevenir y sancionar este tipo de conductas que socavan la integridad de la democracia.

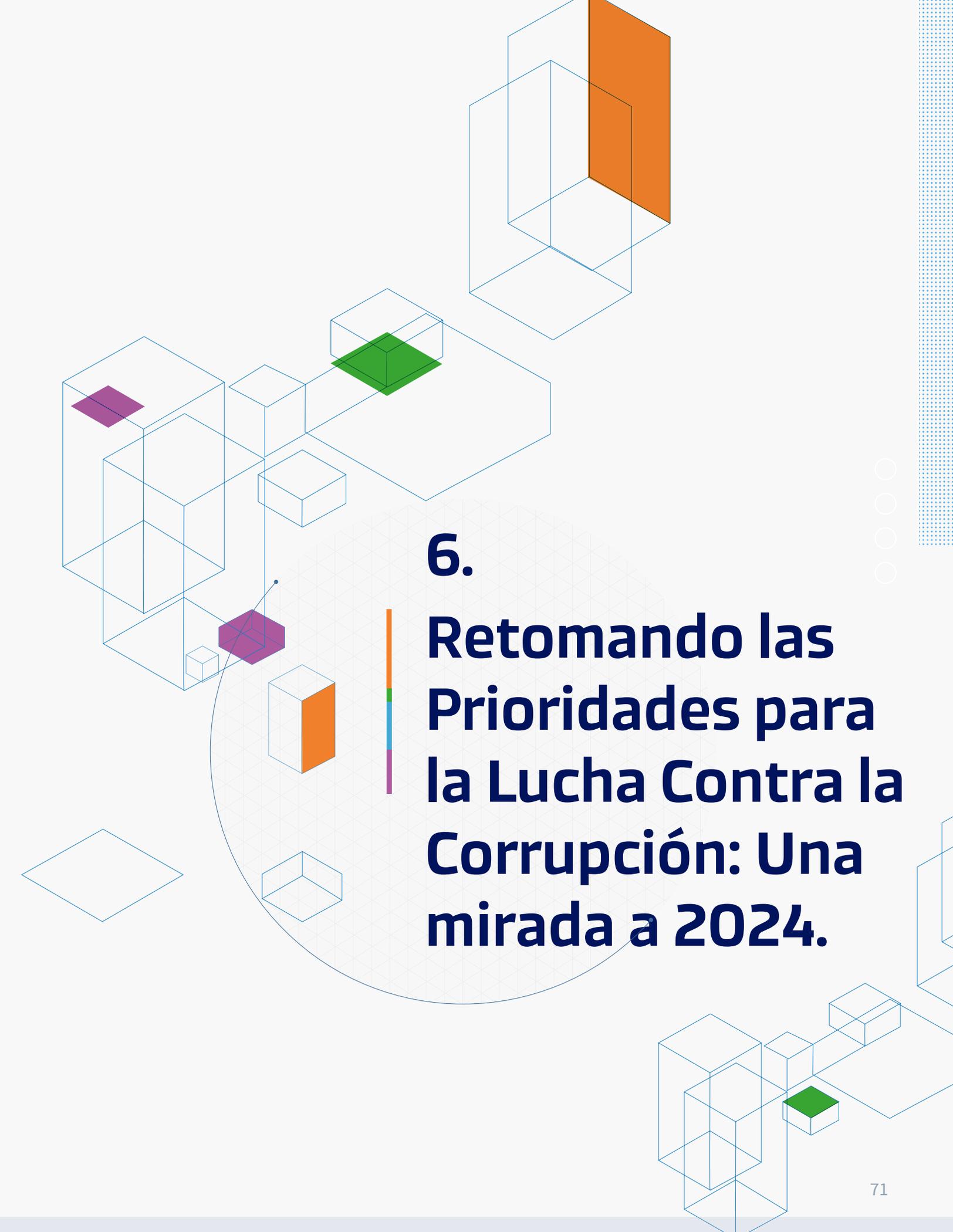
## 5.3. Conclusiones.

Como se presentó a lo largo de este apartado, 50 hechos de corrupción registrados por la prensa entre 2016-2022 han estado atravesados por FFI. Estos flujos no solo han permitido que actores corruptos oculten y aprovechen rentas criminales, sino que, al mismo tiempo, han sido facilitados por la corrupción.

Como medidas para prevenir estos hechos de corrupción y/o mitigar los riesgos que podrían llevar a la consumación de los hechos de corrupción, es importante destacar:

- El papel central de la cooperación entre países como elemento transversal para la judicialización de los actores involucrados en hechos de corrupción que implican el flujo de dinero ilícito entre diferentes países. Esta cooperación también es central para el rastreo y recuperación de los activos adquiridos a través de estos FFI.
- En los múltiples hechos de corrupción registrados por la prensa entre 2016-2022 se utilizaron empresas fachadas con el propósito de mover ilegalmente el dinero, lo cual denota la importancia de disponer mejor información respecto a los beneficiarios reales de las empresas privadas.
- Dada la compleja imbricación entre economías ilícitas, corrupción y FFI, es sumamente importante contar con una Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) de altas capacidades para detectar anomalías en transacciones de dinero sospechosas y, al mismo tiempo, cooperar con las autoridades encargadas de la judicialización de estos casos.
- Los diferentes roles que desempeñan los facilitadores, profesionales o no, y por tanto la importancia de investigarlos por cuanto pueden ser claves en el desmantelamiento de redes criminales que tienen incidencia en distintos niveles.
- En tanto sesgan los procesos electorales en favor de candidatos corruptos, los FFI tienen un impacto significativo sobre la calidad de los procesos democráticos, particularmente a nivel subnacional.





**6.**  
**Retomando las  
Prioridades para  
la Lucha Contra la  
Corrupción: Una  
mirada a 2024.**

La Radiografía de la Corrupción desde el año 2018 ha venido documentando y analizando sistemáticamente los hechos de corrupción reportados en la prensa nacional y regional, brindando un panorama para comprender la magnitud, las características y las consecuencias de este fenómeno en Colombia. Este seguimiento continuo ha permitido apreciar con mayor claridad la naturaleza compleja, sistemática y estructural de la corrupción en Colombia. La Radiografía de Hechos de Corrupción 2021-2022 identifica 327 casos que constatan la afectación diferenciada de la corrupción en los diversos sectores, ámbitos y poblaciones específicas. En esta ocasión se observa una mayor incidencia de hechos de corrupción en el sistema de contratación pública, lo que confirma la necesidad de enfocar esfuerzos en este ámbito. También se destaca la afectación en dos sectores en particular: Defensa y Salud, y los daños diferenciados en poblaciones en condición de vulnerabilidad o subrepresentación, como lo son los niños, niñas y adolescentes y las comunidades en condiciones socioeconómicas vulnerables.

Es importante destacar que la Radiografía, si bien busca ofrecer una imagen detallada de la corrupción en Colombia, enfrenta limitaciones para abarcar ciertas áreas del país. Estas áreas se caracterizan por un bajo acceso a información pública y restricciones a la libertad de expresión y de prensa (Transparencia por Colombia, 2021a), como en los llamados territorios silenciados (Fundación para la Libertad de Prensa, 2020).

La información recopilada y analizada en la Radiografía 2021-2022 no solo presenta el panorama general de las áreas donde la corrupción se manifiesta con mayor frecuencia, sino que también ofrece insumos para proponer medidas concretas y que permitan avanzar en la lucha contra la corrupción. De esta manera, este último capítulo, busca en primer lugar hacer un barrido de las distintas acciones que se han venido promoviendo para la lucha contra la corrupción desde que se presentó la Radiografía 2018 -2020 y que se reiteran en el actual documento que cubre el periodo 2021 - 2022. Acto seguido, como una forma de consolidar los resultados del seguimiento periódico a los hechos de corrupción y su análisis según las diversas categorías ya desarrolladas a lo largo de este texto, se presentan cinco rutas de acción concretas para retomar las prioridades de la lucha contra la corrupción. Cada ruta de acción, está asociada a la materialización de un hecho de corrupción a 2024, que permite mostrar la continuidad de la problemática y la necesidad de tomar medidas para mitigar los riesgos.

## 6.1. Avance de las medidas para la lucha contra la corrupción.

Desde la Radiografía de la Corrupción 2016- 2020, Transparencia por Colombia (2021a) ha llamado la atención sobre la necesidad de abordar distintas medidas estructurales en torno de las cuales la corrupción se sustenta en el país. Teniendo en cuenta esta nueva versión de la Radiografía de la Corrupción, es importante retomar estas recomendaciones mediante un panorama general del estado de implementación a abril de 2024 (Tabla 7).



**Tabla 7. Estado de aplicación de las recomendaciones de Radiografía de la Corrupción.**

Recomendación	Avances destacados	Estado actual <sup>11</sup>
<b>Reforma al estatuto de la contratación.</b>	Colombia Compra Eficiente ha avanzado en la consolidación de la información en SECOP II y ha identificado la necesidad de generar un desarrollo local para SECOP (Serrano, 2023). Sin embargo, la normatividad de contratación aún sigue siendo compleja y posibilita que no se publiquen todos los contratos financiados con recursos públicos en SECOP.	Bajo.
<b>Ley de protección a denunciantes y reportantes.</b>	A partir del diálogo entre entidades nacionales, congresistas y organizaciones de la sociedad civil, se ha consolidado un proyecto de ley de protección a denunciantes (Transparencia por Colombia, 2024a). Este proyecto está pendiente de ser discutido y aprobado en cuatro debates en el Congreso de la República	Bajo.
<b>Reforma política con énfasis en la integridad de la financiación de la política.</b>	Si bien el Gobierno Nacional presentó una reforma al Congreso de la República en septiembre de 2023, la cual logró avanzar en cuatro de ocho debates, ésta perdió contenido a lo largo de los debates y había dudas sobre su relevancia para resolver problemas de fondos relacionados con la financiación irregular de campañas, lo que da cuenta de las dificultades en el trámite de reformas para mejorar las condiciones para el acceso al poder político (Transparencia por Colombia, 2023c)	No registra.
<b>Promoción de la transparencia y acceso a la información.</b>	La Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre el derecho a acceso a la información pública, modificada posteriormente por la ley 2195 de 2022, deja en cabeza de la Secretaría de la Transparencia de la República el diseño promoción e implementación de una Política de Acceso a Información Pública. Esta política debería servir como instrumento para la implementación de la ley estatutaria de acceso a la información, a partir de instrumentos que permitan fortalecer la articulación entre entidades, el uso de mecanismos incluidos en la ley como los test de daño, los lineamientos mínimos para sujetos obligados, entre otros. De esta manera, si bien se presentan avances en la implementación de la ley y su incorporación en MIPG, se debe llamar la atención sobre la necesidad de contar con un instrumento de política que permita fortalecer la articulación y llenar los vacíos en la implementación de la ley. Por otra parte, se deben resaltar los avances en la implementación de acciones sobre Transparencia y Acceso a Información del CONPES 4070, particularmente, las relacionadas con información clasificada e identificación de información sobre programas sociales (CONPES, 2021).	Bajo.



<sup>11</sup> La Escala de Calificación se fundamenta en la Metodología de Seguimiento de Compromisos de Lima-OCC. En esta escala, la clasificación “No registra” indica que no se evidencia ninguna acción en relación con el avance evaluado, mientras que la clasificación “Baja” señala que los avances en la materia se desarrollan de forma parcial. Para mayor información, dirijase a: <https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/06/Corregida-Metodologia-seguimiento-compromisos-de-Lima-OCC.pdf>



Recomendación	Avances destacados	Estado actual
<p><b>Transparencia presupuestal.</b></p>	<p>Si bien se incluyó recientemente un módulo de Transparencia Presupuestal en el Portal Anticorrupción de Colombia – PACO, éste solo contiene información del año 2023 y contribuye a la dispersión de la información presupuestal en distintas plataformas. Esto se debe a que, además de la plataforma de PACO, hoy es posible encontrar información presupuestal en el Portal de Transparencia Económica – PTE, SICODIS, Mapa Inversiones, así como, la información de seguimiento de la Contraloría General de la República. No se encuentra información presupuestal disponible que cumpla con los criterios de desagregación y trazabilidad (Transparencia por Colombia, 2023d).</p>	<p>Bajo.</p>
<p><b>Capacidades de los organismos de control e investigación.</b></p>	<p>En los últimos 10 años, el presupuesto en valores reales de los organismos de control se ha multiplicado 2,3, lo que conlleva a un fortalecimiento de estos organismos<sup>12</sup>. También, se han realizado revisiones de sus funciones y alcances, particularmente mediante la ley 2094 de 2021 en el caso de la Procuraduría General de la Nación, y la implementación del control preventivo de la Contraloría General de la República, a través de la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata – DIARI. Siguen pendientes las reformas sobre la independencia y especialización de los organismos de control, que lleven a mejorar los resultados en materia de lucha contra la corrupción. Asimismo, sigue pendiente la revisión del rol y capacidades de los organismos de control a nivel territorial.</p>	<p>Medio.</p>
<p><b>Independencia y capacidad de la justicia.</b></p>	<p>El fortalecimiento de la justicia resulta fundamental para la lucha contra la corrupción. Esto incluye la preservación de su independencia frente a otras ramas del poder público y presiones externas, así como el fortalecimiento financiero y de capacidades del sistema judicial para investigar la corrupción.</p> <p>Se evidencia la permanencia de obstáculos en la investigación criminal de la corrupción, relacionados con la insuficiencia de especialización en la materia, las injerencias de origen político, la sobredependencia en la denuncia, la ausencia de incentivos, entre otros (Transparencia por Colombia, 2023h).</p> <p>Se debe destacar que el Ministerio de Justicia lidera la Comisión de Expertos para la Reforma de la Justicia, a partir de la cual se espera presentar un texto de reforma a la justicia que sea discutido con las instituciones relevantes (Ministerio de Justicia y del Derecho, s.f.). Este texto deberá, entre otras, incluir disposiciones para fortalecer las capacidades específicas de investigación.</p>	<p>Bajo.</p>



<sup>12</sup> Según los datos de PePE del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2024), para el sector “Organismos de control”, el cual incluye la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Recomendación	Avances destacados	Estado actual
Reforma profunda del empleo público.	No se han presentado medidas para la reforma del empleo público, la reforma de la carrera administrativa y la transición del elevado grado de provisionalidad y de personal misional vinculado por medio de contratos de prestación de servicios.	No registra.
Arquitectura Institucional Anticorrupción	Transparencia por Colombia (2023b) ha propuesto un abordaje sistémico de la corrupción desde un enfoque de arquitectura institucional, que incluye la necesidad de contar con una agencia especializada en la lucha contra la corrupción, una estrategia nacional y mecanismos de articulación a nivel sectorial y territorial. Sin embargo, no se han presentado cambios en el actual modelo institucional de lucha contra la corrupción que lleve a fortalecer las capacidades institucionales, así como a una mejor coordinación de las políticas. En el borrador del decreto de la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción se tienen en cuenta algunas disposiciones para fortalecer las Comisiones Regionales de Moralización, desde la implementación de subcomisiones; sin embargo, queda pendiente avanzar en la definición e implementación del componente estratégico de dicho instrumento (Transparencia por Colombia, 2024c).	Bajo.
Reparación al daño	Se destaca que la Defensoría del Pueblo, a través de la resolución 1587 de 2021, incluye el enfoque de reparación a víctimas en los lineamientos sobre el abordaje de la corrupción por parte de la entidad. No se ha reglamentado el Fondo para la Reparación de los Afectados por Corrupción, dispuesto en la Ley 2195 de 2022, lo que representaría un avance significativo en los procesos de reparación de las víctimas de hechos de corrupción. Por último, se debe destacar la necesidad de diferenciar los mecanismos de protección a reportantes y denunciadores de hechos de corrupción frente a los mecanismos de identificación y reparación de víctimas, toda vez que estos no grupos no siempre son coincidentes (León, 2024).	Medio.
Transparencia en el sector privado	Si bien sigue pendiente la habilitación de la responsabilidad penal de personas jurídicas, que complementa la responsabilidad administrativa y que se aplique a partir de las falta o inoperancia de programas de compliance, se debe destacar los avances que el sector empresarial ha realizado respecto a la implementación de los Programas de Transparencia y Ética Empresarial, a partir de la ley 2195 de 2022.	Medio.

Fuente: Elaboración propia.

El anterior panorama, si bien no busca abarcar las distintas acciones de lucha contra la corrupción que se emprenden desde distintas organizaciones sino presentar una visión general del estado de implementación de distintas medidas imprescindibles en la lucha contra la corrupción, resalta



ciertos avances en las recomendaciones previamente priorizadas para combatir la corrupción, haciendo énfasis en la necesidad de las brechas de implementación que lleven a materializar los avances en las áreas en las que se han observado algunos progresos.

Además, hay un porcentaje significativo de áreas en las que no se presenta un bajo avance o no se encuentran avances (45%), lo que lleva a destacar la necesidad de retomar las medidas que no han sido tenidas en cuenta en la agenda pública pero que resultan fundamentales para avanzar en la lucha contra la corrupción, como es el caso de la transparencia presupuestal, la financiación política y del empleo público.

De esta manera, se debe resaltar que la compleja, sistemática y estructural lleva a la necesidad de un abordaje estratégico e integral del fenómeno, a partir de una agenda que integre estas medidas de carácter estructural que tienen que ser atendidas de manera secuencial en el corto y el mediano plazo, junto con otras iniciativas de carácter puntual de lucha contra la corrupción

## 6.2. Frentes prioritarios para avanzar en la Lucha Contra la Corrupción.

Para hacer frente a la corrupción de forma efectiva y sostenible, es fundamental establecer una estrategia integral que aborde las causas estructurales del problema. Esta aproximación debe propender por afrontar las causas estructurales de la corrupción, teniendo en cuenta como mínimo, los siguientes puntos: 1) la priorización de la estrategia en la agenda pública, 2) las medidas de carácter estructural, 3) debe ir más allá de la generación de cambios normativos, 4) un énfasis en la identificación y reparación de víctimas, y 5) tener en cuenta los avances y las experiencias exitosas en materia de lucha contra la corrupción.

A continuación, se presentan cinco aspectos mínimos indispensables para avanzar en la lucha contra la corrupción. Cada uno de estos aspectos se presenta en relación a un hecho de corrupción identificado en el periodo 2023 a abril de 2024. Los hechos de corrupción que se presentan acá se caracterizan por ser emblemáticos en las discusiones nacionales y territoriales y por ejemplificar la continuidad de la incidencia de este fenómeno en temas relacionados con gestión pública, transparencia presupuestaria, financiación de la política, proyectos de infraestructura y ambiente.

### 1. Retomar los mecanismos integridad pública.

En la actualidad, existen distintos mecanismos destinados a prevenir la corrupción mediante la promoción de una cultura de integridad pública dentro de las entidades. Entre estos se cuentan los Planes de Anticorrupción y Atención al Ciudadano, que deben ser sustituidos por los Planes de Transparencia y Ética Pública según lo estipulado en la Ley 2195 de 2022, así como los códigos de ética, el Sistema Nacional de Integridad (aún pendiente de implementación), el código de integridad y las declaraciones de conflictos de intereses. Sin embargo, a pesar de la variedad de estos mecanismos, aún no se ha logrado un fortalecimiento efectivo de la integridad en el sector público.



En este contexto, la reglamentación de los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP- representa una oportunidad para ordenar, coordinar y fortalecer los distintos mecanismos de prevención de la corrupción, así como para promover una cultura de integridad en las entidades públicas. Los PTEP deben incluir lineamientos diferenciados para diferentes niveles y capacidades de las entidades públicas, lo que contribuirá con una implementación efectiva y adaptada a las necesidades específicas de cada entidad pública (Transparencia por Colombia, 2023e). Asimismo, se debe resaltar la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión de riesgos en la administración pública, particularmente en relación con la contratación, incluyendo el fortalecimiento de los procesos de debida diligencia que permitan identificar de manera más precisa a los contratistas involucrados y fortalecer el seguimiento de riesgos asociado a los contratistas. Es importante tener en cuenta que el fortalecimiento de los mecanismos de gestión de riesgos, incluyendo la identificación y mitigación de riesgos de fraude y de corrupción desde un enfoque comprensivo, se convierte en uno de los mecanismos más importantes para promover la integridad pública, en línea con las recomendaciones de la OCDE en materia de integridad pública (OECD, 2020; 2024).

Por otra parte, la publicación de las declaraciones de conflictos de intereses en el SIGEP, según lo estipula la ley 2013 de 2019, podría llevar al fortalecimiento de los mecanismos de integridad pública. Aunque en la actualidad la información publicada en el marco de estas declaraciones pueda ser limitada<sup>13</sup>, estas tienen el potencial de contribuir al fortalecimiento de la identificación de riesgos relacionados con conflictos de intereses en la toma de decisiones.

### Ejemplo 10. Contratos Brillantes.

La Fiscalía General de la Nación ha puesto al descubierto un entramado de presunta corrupción en la Secretaría de Educación de Medellín, donde la corporación Colombia Avanza habría jugado un papel protagónico. Las investigaciones revelan que Colombia Avanza habría incurrido en la alteración de facturas, la generación de sobrecostos y el incumplimiento de requisitos legales y de capacidad técnica para la ejecución de contratos relacionados con los programas Buen Comienzo y PAE. Al parecer, Colombia Avanza se habría beneficiado de un presunto favorecimiento por parte de funcionarias de la alcaldía de Medellín. Cabe destacar que la corporación en cuestión al parecer carecía de la idoneidad necesaria para manejar contratos destinados a la atención de niños y mujeres gestantes, lo que agravaría aún más la situación. Durante la ejecución de los contratos se identificó la práctica de subcontratación a otras entidades, lo que generó sobrecostos injustificados y dificultó la trazabilidad de los gastos realizados. Las investigaciones apuntarían a que las conexiones políticas de Colombia Avanza habrían sido determinantes para la obtención de estos contratos.

Fuente: El Colombiano (2023a; 2023b).



<sup>13</sup> En el análisis de las bases de datos de PEP se identifica la falta de reporte sobre posibles conflictos de intereses en el formato dispuesto para la declaración.

En el **ejemplo 10** se describe el presunto caso de corrupción que habría involucrado manipulación de facturas, generación de sobrecostos e incumplimiento de requisitos legales por parte de la empresa contratista Colombia Avanza. Este caso pone de relieve la ausencia de mecanismos con enfoque en la gestión de riesgos en la administración pública, particularmente en relación con la contratación. Asimismo, se observa un entramado de actores que requiere de una identificación más precisa de los contratistas involucrados y del fortalecimiento de medidas de integridad destinadas a desincentivar el involucramiento de funcionarios públicos en redes de corrupción. Este ejemplo también muestra que, si bien es cierto que en algunos casos pueden existir implicaciones políticas, es crucial que la administración pública opere dentro de un marco normativo robusto en términos de prevención y transparencia, priorizando la gestión transparente de los recursos públicos, más aún cuando se trata de programas enfocados en atender poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

## 2. Seguimiento y trazabilidad de recursos.

Desde Transparencia por Colombia se ha destacado la importancia de abordar los riesgos asociados al elevado uso de modalidades excepcionales de presupuestación y contratación en la gestión de recursos públicos (Transparencia por Colombia, 2022; Transparencia por Colombia, 2024b; Transparencia por Colombia, 2023d). De esta manera, se ha hecho énfasis en que los regímenes de excepcionalidad no deberían estar al margen de los requisitos mínimos sobre el uso de procesos competitivos y de publicidad de la información. En el artículo 53 de la Ley 2195 del año 2022 se estableció la obligación para todas las entidades estatales, sin importar su régimen, de publicar toda la información contractual en el SECOP. Sin embargo, no se cuenta con información disponible sobre el cumplimiento de esta disposición por parte de todas las entidades estatales, con ello se han evidenciado limitaciones legales para la aplicación de esta disposición. Particularmente, se destaca la sentencia del 19 de octubre de 2023 de la Sección Tercera del Consejo de Estado en donde se declara la nulidad de las circulares externas de Colombia Compra Eficiente que disponían que las entidades no regidas por el Estatuto General de Contratación deben publicar su actividad contractual en SECOP (Consejo de Estado, 2023).

En este escenario, es importante resaltar la posibilidad de mejorar la disponibilidad de información y el seguimiento de recursos públicos al margen del régimen de contratación, a partir de la normatividad disponible. Particularmente, se debe destacar la necesidad de implementación de estrategias de transparencia presupuestal y contractual en entidades con alta discrecionalidad en la contratación, como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y de los fondos extrapresupuestarios del Presupuesto General de la Nación, de tal manera que publiquen su información contractual.

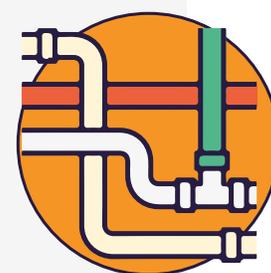
En el **ejemplo 11** se subraya el riesgo asociado al uso frecuente de modalidades excepcionales de presupuestación y contratación en la gestión de recursos públicos. De esta manera, se debe resaltar que el régimen de excepcionalidad que utiliza la UNGRD para atender de forma más rápida emergencias, lleva a que se presenten riesgos de corrupción en el manejo de recursos. En este sentido, destaca la posibilidad de mitigar los riesgos a partir de la mayor disposición de información mientras que se realizan los procesos de compra o luego de que se realizaron para casos realmente urgentes, así como, mediante la mayor rendición de cuentas sobre el uso de recursos en fondos extrapresupuestarios.



## Ejemplo 11. El agua que se pierde en el camino.

El exdirector de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Olmedo López, está bajo escrutinio por presuntas irregularidades en la compra de 40 camiones cisterna para abastecer de agua a La Guajira, un departamento caracterizado por la falta de agua potable. La adquisición, valorada en más de \$46.800 millones de pesos, ha sido cuestionada por sobrecostos que superan los \$20.000 millones de pesos. Implicados en el caso se encuentran López, Sneyder Pinilla, quien era subdirector general, y algunos empresarios asociados al contrato. Debe resaltarse que esta compra se realizó mediante el uso del mecanismo de régimen especial de la UNGRD y que el contrato no se publicó oportunamente en SECOP. El proceso de compra, realizado con la empresa Impoamericana Roger S.A.S ha levantado sospechas sobre la transparencia del proceso e idoneidad del seleccionado. Inicialmente, López alegó que los sobrecostos no consideraban gastos adicionales, como impuestos y salarios, y acusa un complot del “cartel del agua”. La Fiscalía ha iniciado una investigación, mientras López enfrenta críticas y destituye a uno de sus subdirectores investigado por presunto favorecimiento indebido en asignaciones de recursos de la UNGRD. De acuerdo con las declaraciones de Sneyder Pinilla, una parte de los recursos obtenidos de forma ilegal en el caso de corrupción se habrían utilizado para interferir en la rama legislativa del poder público, al entregar \$3.000 millones de pesos al Presidente del Senado y \$1.000 millones de pesos al Presidente de la Cámara de Representantes.

*Fuente: Procuraduría General de la Nación (2024); Ownby (2024); El Tiempo (2024); La Silla Vacía, (2024).*



## 3. Sanción penal de delitos de financiación electoral.

La Ley 1864 de 2017 introdujo tres delitos en el Código Penal vinculados con la financiación de campañas políticas: financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (Art. 396A), violación de topes o límites de gastos en campañas electorales (Art. 396B) y omisión de información del aportante (Art. 396C). A pesar de esta inclusión en el Código Penal, la progresión en la judicialización de casos relacionados con la financiación electoral ha sido escasa. De acuerdo con los datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, desde el año 2019 se han presentado 204 noticias criminales clasificadas en los tres delitos de financiación electoral descritos, no obstante, sólo cuatro casos de financiación con fuentes prohibidas han superado la etapa de indagación preliminar.

Es importante destacar que Transparencia por Colombia (2023f) ha propuesto al Consejo Nacional Electoral (CNE) la adopción de varias medidas que ayudarían a gestionar la ocurrencia



de la entrada de recursos prohibidos a las campañas políticas. Entre estas medidas se encuentran la creación de un registro de aportantes privados a campañas y la creación de un registro de proveedores de bienes y servicios para campañas, y un portal para consultar información sobre aquellos que no pueden aportar a campañas, como funcionarios públicos, contratistas y personas imputadas.

Además, se propone ampliar y fortalecer el alcance del control de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para gestionar el riesgo de la entrada de recursos prohibidos a las campañas políticas, y su consecuente riesgo de lavado de activos, debido a la capacidad de esta entidad para fortalecer los mecanismos de detección y prevención de irregularidades financieras, teniendo en cuenta su acceso a una gama amplia de información financiera proveniente de diversas entidades, como bancos, entidades financieras y empresas, lo que le brinda una visión integral del flujo de fondos y actividades financieras. Se puede mejorar la coordinación y el intercambio de información entre la UIAF y otras instituciones relevantes, como el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Fiscalía General de la Nación, lo que facilitaría la detección temprana y la investigación de posibles delitos financieros relacionados con campañas políticas.

También, es fundamental señalar la brecha en la aplicación de la normativa vigente y la necesidad de reforzar la efectiva aplicación de sanciones a los delitos de financiación electoral, a partir de la implementación de la Política Criminal Electoral.

### Ejemplo 12. El hijo investigado.

Nicolás Petro Burgos, hijo del presidente de Colombia, Gustavo Petro, fue detenido por la Fiscalía General de la Nación el 29 de julio de 2023, luego de ser denunciado por su exesposa, Daysuris Vásquez, por enriquecimiento ilícito y lavado de activos. Las acusaciones indican que Petro Burgos recibió dinero ilícito para la campaña presidencial de 2022 de su padre. Vásquez reveló que más de \$1.000 millones de pesos provenientes de fuentes dudosas se destinaron a negocios personales de Petro Burgos. Durante una audiencia judicial, admitió haber recibido fondos de exnarcotraficantes y personas investigadas por presunta corrupción para financiar la campaña presidencial de su padre. Petro Burgos enfrenta cargos formales por enriquecimiento ilícito y lavado de activos.



Fuente: Arboleda (2024); Jaramillo (2024); Mejía & Contreras (2023).

**El ejemplo 12** es relevante toda vez que es un ejemplo de cómo se configuraría la corrupción política vía financiamiento ilícito de campañas. En este caso, además de involucrar directamente al hijo del actual presidente, se puede observar cómo la presunta manipulación e incumplimiento de las normas del financiamiento terminarían operando a favor de las campañas políticas.



## 4. Seguimiento a la infraestructura territorial.

Uno de cada cuatro hechos de corrupción en el nivel territorial de gobierno identificados en el período 2016-2020 está relacionado con la construcción de infraestructura. Este hallazgo subraya la vulnerabilidad en la gestión y ejecución de obras públicas frente a la corrupción en el ámbito territorial. Este riesgo se ve agravado por varios factores, como la intervención de actores políticos y, en algunos casos, aquellos de naturaleza ilegal, la complejidad de las fuentes de financiamiento en este tipo de proyectos y la distancia entre el alcance de los organismos de control y los lugares donde se llevan a cabo las obras.

Por tanto, se requieren esfuerzos enfocados en el ámbito de infraestructura local que combine, entre otros aspectos, el acceso oportuno a la información pública y datos sobre proyectos de infraestructura; acciones preventivas que se puedan emprender desde los organismos de control, incluyendo los organismos de control territoriales como las personerías y las contralorías territoriales; el apoyo al seguimiento que las comunidades pueden realizar a la construcción de infraestructuras; el fortalecimiento de herramientas como pliegos tipo, aunado al desincentivo de figuras de contratación de gerencia, que lleven a tercerizar en mecanismos de régimen especial la selección de contratistas para las obras de infraestructura; y el fortalecimiento de la corresponsabilidad de empresarios del sector en la identificación y prevención de riesgos de corrupción.

### Ejemplo 13. Control a la medida.

Tres funcionarios de la alcaldía de Cartagena fueron destituidos e inhabilitados por 19 años para ejercer funciones públicas por haber recibido dádivas a cambio de no hacer vigilancia y control en obras de infraestructura que presentaban irregularidades. El fallo fue ratificado en segunda instancia, y es sustentado por la tragedia del colapso del edificio Portal Blas de Lezo II, donde perdieron la vida 21 personas. De acuerdo a la Procuraduría General de la Nación, los involucrados habrían recibido dádivas entre 2013 y 2017 de parte del Clan Quiroz de constructores ilegales, para facilitar la ejecución de proyectos que incumplían los requisitos legales, acarreando además enriquecimiento injustificado. La sala disciplinaria de la PGN ratificó el fallo proferido sobre la destitución e inhabilitación impuesta por el daño social causado por las conductas, clasificados como gravísimas y cometidas a título de dolo. Los sancionados son: Luis Cudris Pájaro, Ricardo Javier Castellar Pérez y Gilberto Marrugo Maldonado.

*Fuente: Montaña (2024).*



En el **ejemplo 13** se destaca la intervención de actores políticos con intereses personales, la complejidad de las estructuras financieras y la falta de supervisión adecuada de obras de infraestructura, elementos que llevaron a que se incrementaran los riesgos de colapso de edificios y la pérdida de vidas humanas. De esta manera, se resalta cómo la corrupción en la infraestructura a nivel territorial, representa un riesgo que puede ser mitigado desde una estrategia sectorial de lucha contra la corrupción basada en las veedurías ciudadanas.

## 5. Lucha contra la corrupción en el sector ambiental.

Prácticas derivadas de la corrupción como la concesión irregular de licencias ambientales, la aprobación fraudulenta de estudios ambientales, la modificación arbitraria de licencias, la ejecución deficiente de planes de manejo ambiental y el soborno para evadir controles, permiten el avance de proyectos sin la debida consideración de su impacto ambiental, agravando la contaminación, la sobreexplotación y la destrucción de ecosistemas. A pesar de la existencia del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con más de tres décadas de existencia, estas prácticas perjudiciales hacia el medio ambiente persisten, evidenciando la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y control para combatir la corrupción en el sector ambiental, la cual lleva a la generación de daños que contribuyen a acelerar procesos de degradación ambiental.

Para abordar la falta de imparcialidad y transparencia en la gestión ambiental, es esencial implementar soluciones integrales desde diversas perspectivas. Una de las principales estrategias radica en el desarrollo de capacidades, tanto a nivel institucional como de los servidores públicos, para la identificación, prevención y gestión de riesgos de corrupción. Adicionalmente, se requieren políticas y procedimientos claros y rigurosos que aseguren la imparcialidad y rendición de cuentas en la gestión de los recursos naturales, así como la promoción de aspectos culturales de integridad y transparencia en todas las instancias estatales relacionadas con la toma de decisiones ambientales. Asimismo, es crucial impulsar la participación ciudadana y de la sociedad civil en la vigilancia y monitoreo de actividades ambientales.

### Ejemplo 14. El Enredo Ambiental de Cundinamarca.

En el contexto de las elecciones de 2023 para el Consejo Directivo de la CAR de Cundinamarca, se evidenciaron una serie de presuntas irregularidades que sembraron dudas sobre su transparencia y legitimidad del proceso. Entre las aparentes anomalías más preocupantes se encontró la inscripción de candidatos falsos y la manipulación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) participantes. Estas prácticas habrían sugerido un intento deliberado por influir en el resultado de las elecciones a favor de ciertos candidatos, como Marisol Linares, la única candidata habilitada y suegra del anterior representante por parte de las ONG, Andrés Iván Garzón. Las denuncias también señalaron irregularidades en la inscripción de las ONG, lo que apuntó a un posible tráfico de influencias para favorecer a Linares. La CAR se negó a proporcionar información clara y completa sobre el proceso de selección y rechazó abordar las denuncias de irregularidades. Por otra parte, el candidato a representante por las ONG, Juan Carlos Calderón España, fue acusado de comprar votos y ofrecer puestos y contratos a cambio de apoyo en su campaña.

Fuente: Fitzgerald (2023).



El **ejemplo 14** permite evidenciar cómo la corrupción en el sector ambiental puede llevar a una afectación en las capacidades de las instituciones encargadas de la protección ambiental. Particularmente, la captura de la toma de decisiones públicas y/o de los recursos destinados a la protección ambiental por parte de intereses privados, lleva a una reducción de la eficiencia y eficiencia de las instituciones ambientales en un contexto de crisis climática.

De esta manera, se debe resaltar la posibilidad de implementar medidas complementarias a las recomendaciones que se han formulado en informes anteriores, para fortalecer la lucha contra la corrupción en la actualidad, no sólo desde la sanción de la corrupción, sino principalmente desde la prevención y la gestión oportuna de riesgos. En particular, se debe resaltar nuevamente el rol crucial que tienen los alertadores y reportantes de hechos de corrupción, que en muchas ocasiones arriesgan su vida para poner en conocimiento de la sociedad los abusos de poder, y la relevancia de avanzar en la identificación de víctimas de hechos de corrupción y en acciones de reparación.



## Referencias

- Adam, I., & Fazekas, M. (2023). Overview of corruption and anti-corruption in infrastructure development. U4 Anti-Corruption Resource Centre, 9. <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-infrastructure-development.pdf>
- Arboleda, A. (11 de enero de 2024). Nicolás Petro quedó formalmente acusado por delitos de enriquecimiento ilícito y lavado de activos. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/colombia/nicolas-petro-acusado-fiscalia-lavado-de-activos-enriquecimiento-ilicito-juez-HF23515983>
- Bak, M. (2020). Illicit financial flows and inequality. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/illicit-financial-flows-and-inequality>
- Consejo de Estado. (2023, 19 de octubre). Sentencia proferida dentro del proceso de nulidad simple, referencia 11001-03-26-000-2016-00003-00 (56151). Bogotá, D.C.: Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. (2021). Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto (Documento CONPES 4070). Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>
- DANE. (2023). Valor agregado por municipio. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- Duri, J. (2020). Professional enablers of economic crime during crises. U4 Anti-Corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/professional-enablers-of-economic-crime-during-crises.pdf>
- El Colombiano. (12 de febrero de 2023a). ¿Qué tiene que ver Plaza Mayor en la imputación por PAE y Buen Comienzo que salpica a la Secretaría de Educación? <https://www.elcolombiano.com/antioquia/que-tiene-que-ver-plaza-mayor-en-imputacion-por-buen-comienzo-en-medellin-JE20351558>

- El Colombiano. (14 de febrero de 2023b). Fiscalía revela cómo se habrían robado plata de Buen Comienzo. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/fiscalia-entrega-nuevos-detalles-sobre-caso-buen-comienzo-en-medellin-EI20394374>
- El Tiempo. (1 de marzo de 2024). En solo 8 horas se hizo turbio negocio de carrotanques que llevó a renunciar a O. López. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/en-solo-8-horas-la-ungrd-hizo-el-tramite-de-compra-de-carrotanques-860124>
- Fitzgerald, M. (30 de noviembre de 2023). Irregularidades y otras sombras en la elección de directivos de la CAR en Cundinamarca. Cerasetenta. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/irregularidades-y-otras-sombras-en-la-eleccion-de-directivos-de-la-car-en-cundinamarca/>
- Financial Action Task Force – FATF. (2023). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>
- Fondo Monetario Internacional – FMI. (2004). Unidades de Inteligencia Financiera. Panorama general. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fiu/esl/fius.pdf>
- Fundación para la Libertad de Prensa. (2020). Radiografía de un país silenciado. <https://flip.org.co/publicaciones/otras-publicaciones?item=radiografia-de-un-pais-silenciado>
- Global Financial Integrity. (s.f.). Issue Illicit Financial Flows. <https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/>
- Jaramillo, E. (30 de enero de 2024). La Fiscalía imputará nuevos delitos a Nicolás Petro. El País. <https://elpais.com/america-colombia/2024-01-30/la-fiscalia-imputara-nuevos-delitos-a-nicolas-petro.html>
- La Silla Vacía. (3 de marzo de 2024). Procuraduría le pide cuentas a la UNGRD por compra de carrotanques. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/procuraduria-le-pide-cuentas-a-la-ungrd-por-compra-de-carrotanques-en-la-guajira/>

- Lemaître, S., & Visser, A. (2023). Kleptocrats' trusted helpers: The professions that enable illicit financial flows. U4 Anti-Corruption Resource Centre Issue, 3. <https://www.u4.no/publications/kleptocrats-trusted-helpers.pdf>
- León, J. (16 de mayo de 2024). Nueva estrategia anticorrupción del Gobierno carece de dientes. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/nueva-estrategia-anticorrupcion-del-gobierno-carece-de-dientes/>
- Mejía, E., & Contreras, C. (1 de agosto de 2023). Los 17 Salpicados En El Escándalo De Corrupción De Nicolás Petro. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-17-salpicados-en-el-escandalo-de-corrupcion-de-nicolas-petro/>
- Meyer Dolve, M. H., & Mullard, S. (2019). Addressing illicit financial flows for anti-corruption at country level A primer for development practitioners. U4 Anti-Corruption Resource Centre Issue, 8. <https://www.u4.no/publications/addressing-illicit-financial-flows-for-anti-corruption-at-country-level.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Inicio. Recuperado el 19 de abril de 2024 de: <https://www.minjusticia.gov.co/>
- Montaño, J. (18 de marzo de 2024). Destituyen e inhabilitan a exfuncionarios que recibieron dádivas del Clan Quiroz. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/destituyen-e-inhabilitan-a-exfuncionarios-que-ayudaron-con-construcciones-ilegales-3325726>
- Monitor Ciudadano de la Corrupción. (s.f.). ¿Qué es el Monitor Ciudadano? <https://www.monitorciudadano.co/about/>
- Musselli, I., & Bürgi Bonanomi, E. (2020). Illicit Financial Flows: Concepts and Definition. International Development Policy. *Revue internationale de politique de développement*, 12(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/poldev.3296>
- Noticias Caracol. (22 de mayo de 2023). Infraestructura en Colombia: se deben superar 30 años de atraso. El proyecto es Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=AtXiF8-TNzQ>

- Procuraduría General de la Nación. (2024). Investigación contra el director de la Unidad de Gestión del Riesgo por presuntas irregularidades en compra de 40 carrotanques. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/investigacion-director-unidad-gestion-riesgo-presuntas-irregularidades-compra-carrotanques.aspx>
- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2024). PePE. Presupuesto en Perspectiva Económica. Disponible en: <https://ofiscal-pepe.streamlit.app/>
- OECD. (2020). Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. <https://www.oecd.org/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica-8a2fac21-es.htm>
- OECD. (2024). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/968587cd-en/index.html?itemId=/content/publication/968587cd-en>
- Organización de Naciones Unidas – ONU. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Recuperado 8 de octubre de 2023, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Ownby, J. (29 de febrero de 2024). La Presidencia denuncia penalmente al director de la UNGRD por el caso de los carrotanques en La Guajira. El País. <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-29/la-presidencia-denuncia-penalmente-al-director-de-la-ungrd-por-el-caso-de-los-carrotanques-en-la-guajira.html>
- Serrano, I. (22 de marzo de 2023). Colombia busca una nueva plataforma Secop. Cambio Colombia. <https://cambiocolombia.com/poder/colombia-busca-una-nueva-plataforma-secop>
- Transparencia por Colombia. (2021a). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020. <https://www.monitorciudadano.co/documentos/hc-informes/2021/Radiografia-2016-2021.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2021b). Metodología Radiografía de la Corrupción 2016-2020. <https://www.monitorciudadano.co/documentos/hc-metodologia/2021/Metodologia-Radiografia2016-2020.pdf>

- Transparencia por Colombia. (2022). Diagnóstico ciudadano al proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/diagnostico-ciudadano-al-proceso-de-reconstruccion-del-archipelago-1-1.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023a). Anclas para el desarrollo. Análisis de la incidencia de la corrupción en la desigualdad estructural en Colombia. [https://www.monitorciudadano.co/documentos/paz-descargas/Anclas\\_Desarrollo.pdf](https://www.monitorciudadano.co/documentos/paz-descargas/Anclas_Desarrollo.pdf)
- Transparencia por Colombia. (2023b). Arquitectura Institucional Anticorrupción. Propuestas para combatir la corrupción el sector público desde un enfoque sistémico. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Arquitectura-Institucional-Anticorruccion-1.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023c). Propuestas Para El Proyecto De Reforma Política. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/03/Documento-tecnico-sobre-la-reforma-politica-V3.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023d). Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y la lucha contra la corrupción en el proceso presupuestal 2023. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Recomendaciones-Transparencia-Presupuestaria-FINAL-2.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023e). Recomendaciones para el diseño metodológico de los Programas de Transparencia y Ética Pública. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Comentarios-PTEP-1.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023f). Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/cartilla-pce-digital.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023g). Reparación del daño causado por la corrupción Hoja de ruta para organizaciones de sociedad civil. <https://transparenciacolombia.org.co/hoja-de-ruta-osc-dano-de-corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2023h). Nadar en Mar Abierto 2023. Obstáculos y buenas prácticas de la Fiscalía General de la Nación en la investigación de la corrupción. [https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Documento-diagramado-Nadar-en-mar-abierto-2023\\_VD310124-1.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Documento-diagramado-Nadar-en-mar-abierto-2023_VD310124-1.pdf)

Transparencia por Colombia. (2024a). Recomendaciones para Primer Debate al Proyecto de Ley de Protección a denunciantes de hechos de corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2024/04/Final.-Fichas-recomendaciones.-Primer-Debate.pdf>

Transparencia por Colombia. (2024b). Recomendaciones al Proyecto de Ley para fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción en la Contratación estatal. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Recomendaciones-PL-095-23s.-Contratacion-Estatal.pdf>

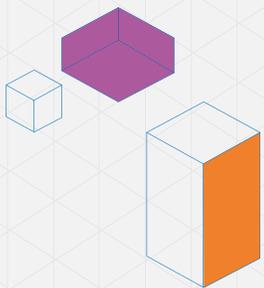
Transparencia por Colombia. (2024c). Comentarios al Proyecto de Decreto “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y se reglamentan las subcomisiones de la Comisión Nacional de Moralización”. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2024/05/Comentarios-Proyecto-de-Decreto-ENLCC-TPC.pdf>

Transparencia Venezuela. (2023). Economías ilícitas. Bajo el manto de la impunidad. [https://transparenciave.org/economias-ilicitas/wp-content/uploads/2023/09/RESUMEN-EJECUTIVO\\_Economias-ilicitas.pdf](https://transparenciave.org/economias-ilicitas/wp-content/uploads/2023/09/RESUMEN-EJECUTIVO_Economias-ilicitas.pdf)

## Anexos

### 8.1. Anexo A. Metodología Radiografía de la Corrupción 2021 - 2022.

### 8.2. Anexo B. Hechos de Corrupción 2021 - 2022.



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)  
Teléfono: +57 601 477 8282  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia

**Para conocer toda la  
información dirígete a:**

