



CÍRCULO VICIOSO DE CORRUPCIÓN Y CONFLICTO ARMADO: DESAFÍO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Análisis de la relación entre corrupción, conflicto
armado y construcción de paz en Colombia



CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
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

AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática
Iniciativas Sistema Político y Estado

Jesús David Gutiérrez González
Coordinador de Proyecto – Iniciativas Paz

APOYO EN SISTEMATIZACIÓN

Gabriel Alejandro Hernández Muñoz

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.



Calle 35 No 24-19
PBX: +57 601 477 8282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia
Noviembre, 2024

Financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH). Este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.

Contenido

Introducción

- 1. Notas conceptuales y metodológicas**
- 2. Corrupción y conflicto armado en la opinión pública**
- 3. Corrupción y conflicto armado: fenómenos interdependientes**

- 3.1. Circulo vicioso o espiral de causas y consecuencias
- 3.2. Captura y reconfiguración cooptada del Estado
 - 3.2.1. Financiación ilegal de campañas y captura de rentas: corrupción política y actores criminales
 - 3.2.2. Cooptación de la administración de justicia y legalización del despojo de tierras: corrupción judicial y corrupción administrativa
 - 3.2.3. Corrupción en las Fuerzas Armadas, los organismos de inteligencia y en entidades encargadas de luchar contra el narcotráfico: corrupción administrativa
 - 3.2.4. Corrupción como vehículo de participación de las empresas en el conflicto armado: corrupción privada
 - 3.2.5. Violencia contra denunciantes de corrupción y periodistas
- 3.3. Graves vulneraciones a los derechos humanos: ejecuciones extrajudiciales
- 3.4. Tendencias de la corrupción en territorios de paz

Contenido

4. Construcción de paz y lucha contra la corrupción: la necesidad de articular agendas

- 4.1. Tres alcances de la construcción de paz y tres expresiones de su relación con la agenda anticorrupción en Colombia
- 4.2. El Acuerdo de Paz de 2016 como un instrumento para vincular las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción
- 4.3. Nuevos mercados de corrupción y dinámicas de corrupción emergente

5. Recomendaciones para articular las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción

Referencias

Introducción

La corrupción definida como “*el abuso de posiciones de poder o de confianza por parte de un actor o un grupo determinado de poder para obtener beneficios privados en detrimento de los intereses colectivos, y que deteriora la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta la garantía de los Derechos Humanos*” (Transparencia por Colombia, 2023c), implica reconocer que se trata de un problema ligado a la política.

Estos abusos y sus impactos en la democracia y los derechos humanos son mayores cuando el ejercicio de la política se articula con la violencia. En Colombia, esta articulación ha adoptado la forma de un conflicto armado interno con fuertes raíces políticas, el cual se ha extendido por más de seis décadas, y en el que la corrupción ha sido central. Si bien existen controversias sobre la caracterización de la violencia política en Colombia¹, a nivel jurídico el Estado colombiano ha reconocido la existencia del conflicto armado interno mediante la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Desde Transparencia por Colombia (2023c) se ha planteado la necesidad de hacer frente a la corrupción desde una perspectiva sistémica, para lo cual se requiere comprender que el Estado y el sistema político colombiano se han estructurado en medio de un conflicto armado interno de larga duración y en el marco de complejos esquemas de corrupción. En consecuencia, como se evidencia en este documento, puede afirmarse que corrupción y conflicto armado guardan una relación de interdependencia, que se agudizó y afianzó con ocasión de dinámicas de crimen organizado ligadas al narcotráfico y otras economías ilegales.

De otra parte, es necesario analizar cómo la corrupción puede generar obstáculos a los procesos de construcción de paz. Al respecto, el **Estudio de Percepción de violencias cotidianas en Colombia** (Cifras & Conceptos, Universidad del Rosario, Konrad Adenauer Stiftung & El Tiempo, 2022) indagó sobre dinámicas de violencias cotidianas diferentes al conflicto armado y formas de construcción de paz. Ante la pregunta *¿Cuáles considera que son los principales obstáculos o barreras para la consecución de la paz cotidiana en Colombia?*, el 50% de las personas encuestadas afirmó que la corrupción es el principal obstáculo, lo que refleja una preocupación ciudadana y un asunto de necesaria intervención pública.

Transparencia por Colombia, capítulo colombiano de Transparency International, como organización de la sociedad civil con interés en aportar en la construcción de una Colombia libre de corrupción que viva de manera íntegra y actúe en favor del bien común, presenta este documento con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI- en el marco del proyecto “*Hacía un ejercicio*



1 Véase: Comisión histórica del conflicto y sus víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá

del poder más transparente y responsable”, y de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l’Homme (FPH) en el marco del proyecto “Gobernanza y participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Colombia”.

Este documento se enmarca en las iniciativas adelantadas por Transparencia por Colombia, para profundizar en el entendimiento de la corrupción y su afectación en problemáticas estructurales, desde la generación de metodologías novedosas de análisis, y busca profundizar en algunos de los hallazgos de Transparencia por Colombia y su Monitor Ciudadano de la Corrupción en la ***Radiografía de la Corrupción 2021-2022*** y en la ***Radiografía de la Corrupción 2016 – 2020***.

Además de contribuir en la comprensión de los vínculos entre corrupción, conflicto armado y construcción de paz, se busca aportar a la comprensión del contexto específico de continuidad del conflicto armado e implementación del Acuerdo de Paz de 2016, en el que se materializa la corrupción en Colombia; esto teniendo en cuenta que la comprensión de los contextos es clave para la implementación de mejores prácticas anticorrupción (Rahman, 2022).

Como antecedentes para este análisis, Transparencia por Colombia ha adelantado distintos estudios sobre riesgos de corrupción en la implementación del acuerdo: ***Corrupción en Territorios de Paz*** (2016), ***Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz*** (2018), ***Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz*** (2020), ***Brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz*** (2022), ***Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz*** (2023), y ***Recursos de regalías destinados a la implementación del Acuerdo de Paz*** (2023), entre otros.

El documento se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se presentan algunas notas conceptuales y metodológicas, sobre las fuentes de información analizadas en el documento y la manera como se procesó esta información. El segundo apartado presenta brevemente la evolución de la corrupción y el conflicto armado como asuntos relevantes para la ciudadanía. El tercer apartado expone los resultados de la investigación sobre los vínculos entre conflicto armado y corrupción. El cuarto apartado aborda la relación entre corrupción y construcción de paz, analizando la emergencia de nuevos mercados y dinámicas de corrupción en los procesos de construcción de paz y la necesidad de avanzar en la articulación de las agendas de paz y de lucha contra la corrupción.

Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para avanzar en la articulación de estas agendas, tomando en cuenta los aprendizajes que ha dejado en materia de transparencia y anticorrupción el Acuerdo de Paz de 2016, y en perspectiva de la apuesta de Paz Total que tiene el actual Gobierno Nacional.





1. Notas conceptuales y metodológicas

1.1. Categorías principales de análisis

Este documento se estructura a partir de tres categorías centrales de análisis: *corrupción*, *conflicto armado interno*, y *construcción de paz*.

A. Corrupción

Como se señaló previamente, la corrupción es comprendida como “*el abuso de posiciones de poder o de confianza por parte de un actor o un grupo determinado de poder para obtener beneficios privados en detrimento de los intereses colectivos, y que deteriora la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta la garantía de los Derechos Humanos*” (Transparencia por Colombia, 2023c).

Se trata de un fenómeno complejo, que se da en el marco de tejidos reticulares y que ha adquirido en Colombia un carácter sistémico. La *corrupción sistémica* puede ser comprendida como una situación en la cual las entidades encargadas de prevenir, investigar, juzgar y sancionar la corrupción han sido afectadas por esta problemática, afectando las bases institucionales y generando un proceso de normalización cultural de la corrupción (Salcedo-Albarán, Zuleta, de León Beltrán, & Rubio, 2007).

Existen diferentes tipos de corrupción con manifestaciones, actores y consecuencias particulares (Transparencia por Colombia, 2021b):

- **Corrupción política:** Implica el uso indebido de poder mediante manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en asignación de recursos y financiamiento. En este tipo de corrupción, los responsables de tomar decisiones políticas abusan de su posición para mantener o fortalecer su poder, estatus y/o riqueza, comprometiendo la integridad del proceso político.
- **Corrupción administrativa:** Involucra el uso indebido de la autoridad o posición de un actor público con el propósito de obtener beneficios personales o en favor de terceros. Esta práctica conlleva a un perjuicio del interés colectivo al poner en riesgo los recursos públicos y la adecuada provisión de bienes y servicios destinados al beneficio general de la sociedad.



- **Corrupción judicial:** Refiere al abuso de poder dentro de la rama judicial con el propósito de obtener beneficios personales o para terceros, interfiriendo en la independencia e imparcialidad del proceso judicial y afectando la adecuada impartición de justicia.
- **Corrupción privada:** Comprende el abuso de poder por parte de actores del sector privado, ocasionando un perjuicio en el interés general público o privado. Este tipo de corrupción involucra a cualquier empresa, institución o propietario no controlado por el sector público, comprometiendo la integridad de las transacciones y generando impactos negativos en la esfera pública o privada.

Una expresión particular de la corrupción es *la captura y reconfiguración cooptada del Estado*, que tiene como objetivo la captura de los diseños institucionales, reconfigurando la institucionalidad en beneficio de los actores de la corrupción (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, de León-Beltrán, & Guerrero, 2008). La concepción tradicional de captura del Estado consideraba el fenómeno como una forma de corrupción ligada al beneficio exclusivamente económico de actores económicos de carácter legal (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, de León-Beltrán, & Guerrero, 2008, pág. 94), mientras que la captura y reconfiguración cooptada del Estado es una forma de corrupción compleja, motivada no solo por interés económico, también por un interés en legitimar un orden social, político y judicial:

“(..)la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde dentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación e interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente y legitimados socialmente en el largo plazo aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, de León-Beltrán, & Guerrero, 2008, pág. 96).

Esta forma de corrupción tiene características como: a) articulación de actores legales e ilegales; b) persecución de beneficios sostenidos en el tiempo; c) búsqueda de impunidad; d) captura de ramas del poder público, órganos de control y del ente acusador (incluyendo la incidencia en aprobación de normas: captura de las reglas de juego); e) organizaciones políticas como vehículo (cooptado o creado) para movilizar intereses; f) uso de la violencia directa y simbólica (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, de León-Beltrán, & Guerrero, 2008).



Se trata de una forma compleja que vincula corrupción política en las formas de acceder al poder, corrupción administrativa y privada para gestionar intereses políticos, económicos y sociales, y corrupción judicial para garantizar impunidad (Restrepo Hung M. , 2019), con un lugar preponderante de la corrupción política por su capacidad de cooptar decisiones, actores e instituciones, por lo que su vinculación con actores armados ilegales ha generado un escenario dramático en Colombia.

En efecto, en la captura y reconfiguración cooptada del Estado los actores armados ilegales tienen un rol central². En los procesos de acceso al poder político, este tipo de actores poseen repertorios que van desde la financiación ilegal de la política y el proselitismo armado, pasando por la compra de votos y llegando a la coacción violenta a votantes, candidatos y financiadores. Para lograr esto los actores armados y estructuras asociadas a economías ilegales como el narcotráfico, cooptan y/o crean organizaciones políticas a las que impulsan con esos repertorios y una vez se alcanzan posiciones de poder se promueven sus intereses políticos, económicos, sociales y judiciales.

B. Conflicto armado interno

Se acoge la definición de conflicto armado interno propia del derecho internacional humanitario, que se encuentra en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales y aprobado por Colombia mediante la Ley 171 de 1994, el cual establece que un conflicto armado interno es aquel que se desarrolla “*en el territorio de una Alta Parte contratante [Estado] entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas*” (Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949, 1977, pág. Artículo II).

Debe señalarse que dentro de la definición de conflicto armado interno no se incluyen todas las conflictividades sociales y políticas en las que hay ejercicio de la violencia: tensiones internas asociadas a protestas, motines, disturbios, entre otros, no son calificados como conflictos armados internos. En este sentido, el artículo primero del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 señala que lo dispuesto en los Convenios no se aplicará a situaciones de tensión interna, disturbios, motines y actos esporádicos y aislados de violencia.

Dos elementos que se utilizan para diferenciar estas manifestaciones de violencia de un conflicto armado interno son el nivel de intensidad y la capacidad organizativa de los grupos armados (los grupos armados que participan de conflictos armados internos cuentan con cadena de mando, capacidad de planear y ejecutar operaciones coordinadas e impartir y hacer cumplir órdenes en los territorios donde tienen presencia).



2 Esta forma de corrupción con involucramiento de actores armados y economías ilícitas también ha sido denominada corrupción estratégica (Medina, 2010).

Una de las implicaciones principales de la existencia y reconocimiento de un conflicto armado interno es la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), que busca limitar las formas, métodos y medios de hacer la guerra, con el fin de proteger a las personas no combatientes y sus bienes. Algunos de los principales instrumentos del DIH son los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales, el Estatuto de Roma, y la costumbre internacional del DIH.

C. Construcción de paz

Una definición básica plantea que la construcción de paz consiste en “*acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto*” (Boutros-Ghali, 1992). Aunque se trata de un concepto construido a partir de aprendizajes locales e internacionales, y se encuentra sujeto a controversias, se pueden identificar al menos tres enfoques diferentes para abordar su alcance.

Tabla 1. Interpretaciones del concepto construcción de paz

	Minimalista / Paz negativa	Intermedia / Paz positiva	Maximalista
Concepción de Violencia	Toda relación mediada por el uso directo de la fuerza física que acarrea daño personal o material	Situaciones sistémicas, estructurales y culturales de las que se derivan conflictos que producen vulneraciones a los derechos humanos y afectaciones a las necesidades humanas básicas	
		Toda regulación o intento de regulación no consensuado del conflicto	
Concepción de Paz	Eliminación de la violencia física	Superación de toda forma de violencia	Regulación de conflictos con criterios de justicia social y participación
Acciones de construcción de paz	<ul style="list-style-type: none"> - Cese de hostilidades - Reparación de efectos directos de la violencia física - Eliminación de incentivos para la violencia física 	<ul style="list-style-type: none"> - Cese de hostilidades - Realización de los DDHH - Promoción del desarrollo - Promoción de formas no violentas para el tratamiento de conflictos 	
		<ul style="list-style-type: none"> - Reformas estratégicas que solucionen causas de la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas estructurales del Estado y/o el modelo económico que solucionen las causas y traten las consecuencias de la violencia - Promoción de iniciativas civiles
Plazo	Corto	Mediano	Largo

Elaboración propia con base en Rettberg (2003), Mora (2019) y Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona (2020)



El primer enfoque es definido como *interpretación minimalista de la construcción de paz*. Desde esta perspectiva se tiene una concepción observacional de la violencia, esto es, lo violento se define según los resultados visibles de la acción y no por su origen, por lo cual la paz se entiende como eliminación de la violencia física (paz negativa) y las acciones de construcción de paz se orientan a detener la violencia física. Las posturas más amplias dentro de este enfoque incluyen la reparación de los efectos directos de la violencia física, y las posturas más restringidas reconocen como violento y potencialmente reparable solo aquello efectuado por actores ilegales.

El segundo enfoque es conocido como *interpretación intermedia de la construcción de paz*, el cual asocia la violencia a sistemas o estructuras sociales, económicas y políticas que afectan la dignidad de las personas y con ello la satisfacción de sus necesidades y derechos humanos; de lo anterior se deduce que la violencia no se reduce a su manifestación visible. Desde esta perspectiva se concibe la paz como superación de todas las manifestaciones de violencia (paz positiva) para lo cual la agenda y acciones de construcción de paz deben articularse a reformas estratégicas para la promoción del desarrollo en el mediano plazo, particularmente de los territorios más afectados por el conflicto.

Finalmente, un tercer enfoque es conocido como *interpretación o construcción de paz maximalista*; en este enfoque se considera que la violencia está asociada a sistemas o estructuras sociales, económicas y políticas, en las que se pueden dar diferentes expresiones violentas, por lo cual este enfoque considera que la paz atiende a la regulación de conflictos con criterios identificables de justicia social en el marco de procesos participativos de amplio alcance y plenas garantías, lo cual demanda reformas estructurales al Estado y/o al modelo económico.

Desde la perspectiva maximalista se comprende por construcción de paz el “conjunto de medidas, planteamientos y etapas necesarias encaminadas a transformar los conflictos violentos en relaciones más pacíficas y sostenibles” (Escola de Cultura de Pau, 2006). La construcción de paz sería un proceso de largo plazo que aborda las causas y efectos de los conflictos, por lo cual incluye acciones de protección de derechos humanos, garantías de seguridad, ayuda humanitaria, desarrollo económico, prevención de conflictividades y afianzamiento de estructuras de gobierno democráticas, entre otras (United States Institute of Peace, 2010).

1.2. Fuentes y procesamiento de la información

Este documento se basa en dos fuentes principales: a) el conjunto de informes elaborados por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV); y b) la base de datos sobre hechos de corrupción construida por Transparencia por Colombia en la plataforma Monitor Ciudadano de la Corrupción. De manera complementaria se consultaron las bases de datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Toda esta información es de acceso abierto al público y está citada a lo largo del documento para su consulta.

A. Informes de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad

El Acuerdo de Paz de 2016 contempló la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, del cual hizo parte la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), como entidad estatal que tuvo operación entre 2017 y 2022 con el objetivo de procurar el esclarecimiento de patrones y causas explicativas del conflicto armado interno.

La CEV generó once informes que fueron analizados para elaborar este documento³, así como documentos parciales y documentos de consultoría. Se utilizó una técnica de análisis de contenidos cualitativos, que permitió codificar diversos fragmentos de los informes en un conjunto de categorías a partir de su lectura integral y la identificación de palabras y frases relacionadas con el fenómeno de la corrupción. De esta manera, se logró estructurar un análisis que da cuenta de la relación entre corrupción y conflicto armado a partir de los fragmentos dispersos y desestructurados a lo largo de los informes.

B. Datos del Monitor Ciudadano de la Corrupción

Transparencia por Colombia genera datos e informes sobre el fenómeno de la corrupción. Una de las herramientas que ha construido es el Monitor Ciudadano de la Corrupción, que se apoya en una base de datos elaborada a partir de la identificación de hechos de corrupción en el Archivo Digital de Prensa del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)⁴ en el periodo 2016-2022, que son contrastados, verificados y categorizados, para posteriormente complementar la información recopilada, validar los datos y, por último, publicar los resultados en formato de datos abiertos⁵. Debe señalarse que algunos de los hechos registrados en el periodo 2016-2022 tienen como fecha inicial de ocurrencia una fecha previa al año en que la prensa lo registra o le hace seguimiento.

Específicamente, se han registrado 245 hechos relacionados con: 1) el desarrollo del conflicto armado interno; 2) hechos asociados al “sector paz”; y 3) hechos de corrupción que han tenido lugar en territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz y otras iniciativas estatales de paz. Adicionalmente, este documento recoge la información de la primera versión de Radiografía de la Corrupción 2010–2016, la cual se enfocó en hechos de corrupción identificados en municipios de consolidación.



3 Disponibles en: <https://www.comisiondelaverdad.co/>

4 Disponible en: <https://archivoprensa.cinep.org.co/>

5 Los datos se encuentran disponibles en: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>, donde también se puede consultar su *documento metodológico*.



2. Corrupción y conflicto armado en la opinión pública

La percepción del conflicto y la corrupción en la opinión pública dan cuenta parcialmente de la intensidad que tienen ambos fenómenos en la ciudadanía, lo cual está estrechamente ligado con los niveles de aceptación, resignación o de rechazo que tiene cada problemática. Desde una perspectiva histórica, la Comisión de la Verdad señala que la corrupción ha estado presente en el debate público y que progresivamente se fue articulando al debate sobre la violencia. Así, durante el periodo que la Comisión denomina “antecedentes históricos” (1920-1958), se observa en el discurso del liberal Jorge Eliecer Gaitán⁶ una referencia a la “restauración moral y democrática de la República”, realizando una crítica a focos de corrupción al interior del Partido Conservador y el oficialismo liberal y la forma en que esto podía llegar a propiciar violencia (CEV, 2022b, pág. 49).

Una vez el conflicto armado pasó a una fase de desarrollo e intensificación, la Comisión de la Verdad señala que la corrupción continuó en el debate público. Por ejemplo, en el periodo que la Comisión denomina “La ilusión de un nuevo país y la guerra por el territorio” (1990-2002), se observa en el discurso del conservador Álvaro Gómez Hurtado⁷ una referencia al “régimen” como responsable de la corrupción, la decadencia nacional y la violencia (CEV, 2022b, pág. 297). Esto evidencia que en los orígenes del conflicto armado y durante su desarrollo la mención a la corrupción ha estado presente en el debate público y ocupa un lugar en la opinión pública.

Actualmente, los estudios de opinión pública demuestran la presencia de la corrupción y el conflicto como problemas relevantes para la ciudadanía en Colombia. Estos estudios permiten afirmar que son dos de los principales problemas que afronta el país, y que el interés de la ciudadanía por abordar la corrupción aumenta cuando se reduce la intensidad del conflicto armado.

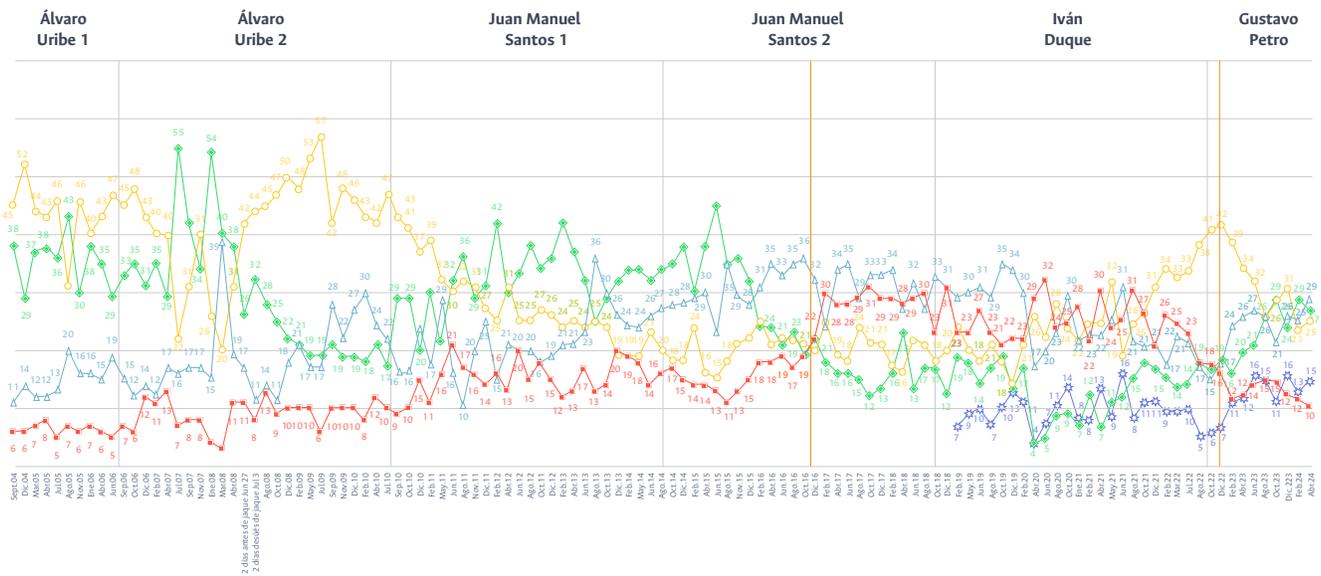
Así lo confirma la medición Invamer Poll al indagar por la percepción de la ciudadanía respecto de los principales problemas del país, entre ellos el orden público y la seguridad (ligados parcialmente al conflicto armado), y la corrupción. Desde el inicio de la medición en septiembre de 2004 y hasta octubre de 2016, el orden público se ubicó siempre por encima de la corrupción como problema que afectaba al país. Esta tendencia se invirtió entre las mediciones de octubre y diciembre de 2016, cuando en noviembre del mismo año se firmó el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, lo que conllevó a una reducción de la intensidad del conflicto armado y, con ella, un cambio en la percepción ciudadana.



- 6 *Jorge Eliecer Gaitán: líder político que fundó la disidencia del Partido Liberal, denominada “Unir”. Fue asesinado en Bogotá el 9 de abril de 1948, lo cual tuvo como uno de sus efectos la intensificación de la violencia bipartidista y la posterior mutación de esa violencia hacia un conflicto armado interno.*
- 7 *Álvaro Gómez Hurtado: líder político que fundó la disidencia del Partido Conservador denominada “Movimiento de Salvación Nacional”. Fue asesinado en Bogotá el 2 de noviembre de 1995. El 30 de septiembre de 2020 los integrantes del último secretariado de las FARC-EP reconocen la autoría del homicidio ante la Jurisdicción Especial para la Paz.*

Esta tendencia se mantiene hasta la medición de octubre de 2022, pero en diciembre de 2022 el orden público y la seguridad vuelven a estar por encima de la corrupción como problema principal del país según esta medición. Aunque no existe en diciembre de 2022 un hecho de tanta notoriedad y alcance como el Acuerdo de Paz, sí existe un hecho jurídico y político relacionado: en noviembre de 2022 se aprueba la “Ley de Paz Total” (Ley 2272 de 2022), que ha dado sustento jurídico al gobierno colombiano para negociar nuevos acuerdos de paz con otras organizaciones armadas al margen de la ley.

Gráfica 1. ¿Cuál es el principal problema que tiene Colombia en estos momentos?



Fuente: Invamer (2024). En naranja se señalan cambios de tendencias en noviembre de 2016 (firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP) y noviembre de 2022 (expedición de la Ley de Paz Total)

Otros estudios han reconocido esta relación en la opinión pública. Encuestas sobre cultura política, realizadas por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y Cifras & Conceptos, demuestran que, tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, las preocupaciones de la ciudadanía se han movido hacia problemas diferentes al conflicto armado, entre ellos la corrupción (IEPRI; Cifras & Conceptos, 2022).



El cambio generado en las preocupaciones ciudadanas a partir de la firma del Acuerdo de Paz, puede implicar un cambio más profundo en lo que la Comisión de la Verdad denominó “normalización de la corrupción” y que se asocia a procesos de corrupción sistémica. La Comisión de la Verdad plantea que después de décadas de conflicto armado, la sociedad colombiana podría haber desarrollado una tolerancia o aceptación relativa de la corrupción como un mal menor en comparación con la violencia y la inseguridad causadas por el conflicto. De esta manera, **cuando la intensidad del conflicto disminuyó con el Acuerdo de Paz, la atención se desplazó hacia la corrupción, que previamente podría haber sido eclipsada por la urgencia de abordar la violencia.**

Cuadro 1. Impacto en las mentes y los corazones

“Este escenario [de conflicto armado] ha ido configurando, para una buena parte de la población, un contexto en el que ha sido frecuente seguir a quien tiene el poder armado o a quienes transan la posibilidad de decidir por un beneficio económico inmediato, lo que ha normalizado la corrupción en todas las capas sociales. Es la convivencia en muchos territorios usualmente ligada a las economías ilegales, como el narcotráfico o la minería ilegal bajo control armado. La permanencia y el fortalecimiento en el tiempo de estos entramados económicos, sociales y políticos de alto nivel en el poder local o regional, pero también nacional, y no solo el poder de coacción de grupos armados, han tenido un impacto importante en las mentes y los corazones como legado de la violencia y la impunidad.”

Comisión de la Verdad, 2022a. Hallazgos y recomendaciones. Los impactos de la degradación de la guerra. p. 62.





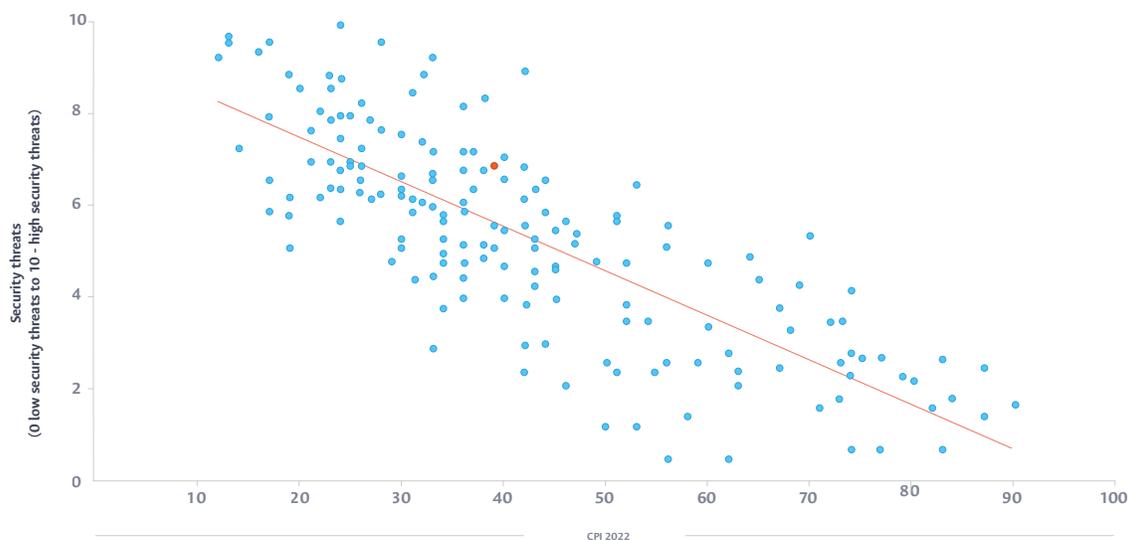
3. Corrupción y conflicto armado: fenómenos interdependientes

En Colombia la corrupción política y el conflicto armado han influenciado la configuración del sistema político, afectando la consolidación de la democracia, el Estado social de derecho, el desarrollo económico, el sistema judicial y la garantía de los derechos humanos. Aunque no existe consenso sobre cómo interactúan estos fenómenos, a continuación, se presentan algunas formas en que la corrupción política y el conflicto armado se han relacionado en Colombia: 1) en un círculo vicioso o espiral de causas y consecuencias; 2) en un intento de captura y reconfiguración cooptada del Estado; y 3) en graves vulneraciones a los derechos humanos. Finalmente, se presentan algunas tendencias de la corrupción en territorios priorizados para la construcción de paz.

3.1. Círculo vicioso o espiral de causas y consecuencias

La primera relación identificada ha sido denominada “círculo vicioso”: las probabilidades de generación de conflictos aumentan en escenarios de corrupción sistémica⁸, mientras que los entornos de conflictividad violenta son propicios para la corrupción (Hopp-Nishanka, Rogers, & Humphreys, 2022). Esta correlación se observa en el reporte del Índice de Percepción de la Corrupción 2022, de Transparency International, donde se identificó la corrupción como una amenaza fundamental para la paz y la seguridad al constatar que, los países con mayor percepción de corrupción, tienden a experimentar amenazas más violentas y a ser peores para lidiar con ellas y garantizar la seguridad de sus poblaciones, mientras que los países con puntuaciones altas del IPC son más resilientes a las amenazas que plantean los grupos criminales organizados.

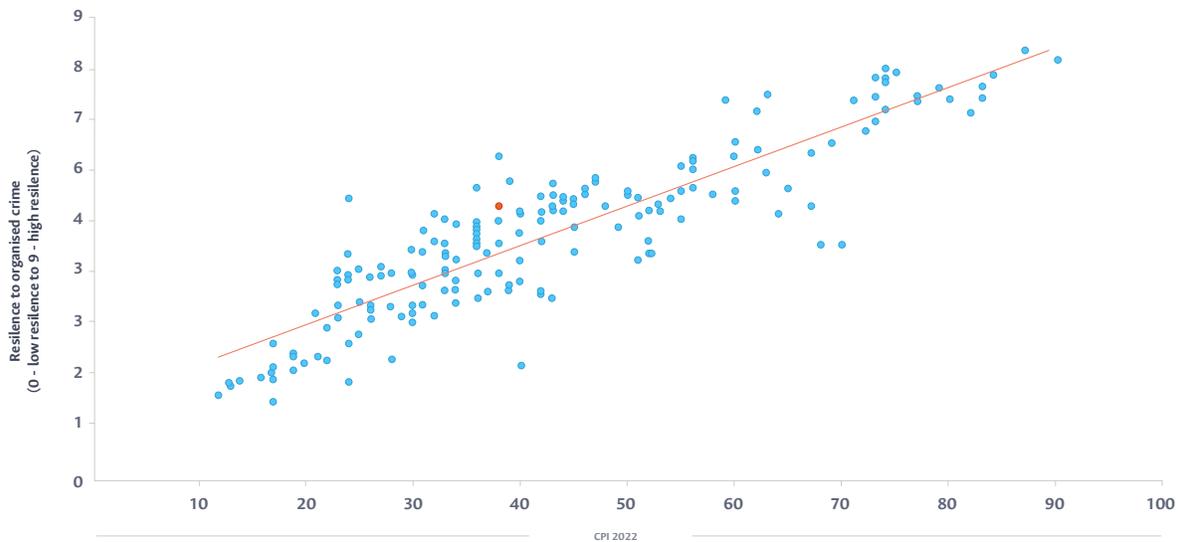
Gráfica 02. Corrupción y amenazas de seguridad



Fuente: Transparency International (2023). En rojo: Colombia.

8 *Transparencia por Colombia caracteriza la corrupción en Colombia como un fenómeno de carácter sistémico. Véase: Transparencia por Colombia (2023c). Arquitectura Institucional Anticorrupción. Bogotá.*

Gráfica 3. Corrupción y resiliencia al crimen organizado



Fuente: Transparency International (2023). En rojo: Colombia.

Hopp-Nishanka, Rogers, & Humphreys (2022) señalan que el conflicto armado y la corrupción pueden llegar a ser elementos interdependientes de un sistema: la marginación de grupos minoritarios y la violación a sus derechos políticos y económicos por parte de élites corruptas pueden conllevar a la resistencia armada y el conflicto violento, lo que a su vez implica una gobernabilidad basada en el uso y abuso del poder coactivo del Estado por parte de las élites. La erosión que esto genera en la confianza de la acción estatal y la limitación en la garantía de derechos tiene como consecuencia que sectores de la población se sientan atraídos por los discursos de grupos armados no estatales, que se ven fortalecidos, en un círculo vicioso.

Esta correlación indica que **la corrupción puede ser simultáneamente una causa de conflictos armados, un motor para su persistencia y prolongación, y una consecuencia de la degradación del conflicto.** Así se evidencia en algunos de los informes de la Comisión de la Verdad en los que la corrupción se presenta simultáneamente en un espiral de causas y consecuencias como uno de los procesos que concurren para dar origen al conflicto armado (CEV, 2022b, pág. 77), y como consecuencia del conflicto armado (CEV, 2022c, pág. 286).



Cuadro 2. Corrupción como causa y consecuencia del conflicto armado en Colombia

*“(...) lo que dio **origen** a la guerra insurgente y contrainsurgente cuyo inicio se explica por la concurrencia de varios procesos: 1) ausencia de una competencia electoral para el manejo del poder en un régimen centralista y presidencialista; 2) reparto de los recursos del Estado de manera clientelista entre los dos partidos, dejando por fuera a los minoritarios; 3) nueva frustración con la reforma agraria; 4) autonomía militar en el manejo del orden público que desencadenó en represión; 5) injerencia directa de Estados Unidos en los conflictos nacionales; 6) consecuencias de la Guerra Fría que se expresaron regionalmente; 7) surgimiento de una ciudadanía urbana, que no estaba alineada con los partidos tradicionales y se movilizaba por derechos fundamentales insatisfechos; 8) fraude y corrupción.”*

Comisión de la Verdad, 2022b. No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. p. 77.

*“El **corolario** de lo anterior [del conflicto armado] es la estigmatización, la persecución, el asesinato, el exterminio de organizaciones y líderes, el debilitamiento de la movilización social, del derecho a ejercer la oposición y la protesta, el constreñimiento por métodos violentos de la participación en procesos electorales de quienes aspiran a ocupar cargos o a elegir gobernantes, la cooptación de la institucionalidad, el uso de los recursos públicos a favor de la criminalidad, la violencia ejercida por agentes estatales contra la población que debe proteger, la corrupción y la impunidad.”*

Comisión de la Verdad, 2022c. Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias. Los impactos del conflicto armado en la democracia. p. 286.

Igualmente, la Comisión de la Verdad señala que la corrupción ha sido un factor de persistencia, agravamiento (CEV, 2022a, pág. 317), reproducción y escalamiento (CEV, 2022a, pág. 329) del conflicto armado. Además, los informes de la Comisión de la Verdad evidencian que la relación entre estos fenómenos se ha inscrito en el marco de un proceso de captura e intento de reconfiguración cooptada del Estado, como se presenta a continuación.

.....

3.2. Captura y reconfiguración cooptada del Estado

A partir de los informes de la Comisión de la Verdad se puede deducir la existencia de dos factores relevantes que posibilitaron a actores armados y a estructuras del narcotráfico emprender un proceso de captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. En primer lugar, la Comisión reconoce que el Estado colombiano se ha construido en medio del conflicto armado, lo que implica una tensión entre la legitimidad, la legalidad y el crimen (CEV, 2022a, pág. 89). Esto es especialmente problemático en territorios con bajo desarrollo económico e institucional en los que el conflicto armado ha sido más intenso. En segundo lugar, los informes de la Comisión resaltan la presencia y crecimiento del fenómeno del narcotráfico desde finales de la década de 1970, que permeó la acción de actores legales e ilegales y generó recursos, incentivos y dinámicas de diseminación de la corrupción (CEV, 2022g, pág. 32).

Estos dos elementos permitieron el desarrollo de un proceso de corrupción complejo en el que ha sido central la corrupción política como dinamizadora de efectos nocivos en la democracia, los derechos humanos y el propósito de descentralización del poder. Igualmente, la corrupción política ha sido facilitadora de otros tipos de corrupción (administrativa, judicial, privada), y en ella han participado múltiples sectores políticos del país, como se observa más adelante.

Garay Salamanca, et al (2008), identifican tres fases del intento de reconfiguración cooptada del Estado por parte de actores al margen de la ley:

- a) *Participar directamente en el Congreso de la República.* En esta fase se identifica, por ejemplo, la forma en que el Cartel de Medellín, intentó participar en política, con Pablo Escobar como representante a la Cámara, y el intento de Carlos Lehder de conformar un movimiento político de alcance regional y nacional.
- b) *Infiltrar el proceso de elección del presidente de la República.* En esta fase se identifica la infiltración de dineros del narcotráfico, específicamente del Cartel de Cali, en la campaña presidencial de 1994, en el llamado proceso 8000.
- c) *Influir y condicionar la elección de Congresistas y el desarrollo de la parapolítica.* En esta fase los autores muestran los vínculos entre el narcotráfico y el paramilitarismo, orientados a controlar los procesos electorales locales y los procesos de elección de congresistas en algunas regiones del país.

En particular, las expresiones de la tercera fase evidencian una situación estructural, sistemática (en el sentido de ser reiterativa) y sistémica (en el sentido de afectar uno o varios sistemas, entre ellos el sistema político, el sistema judicial y el sistema económico) de la captura e intento de reconfiguración cooptada del Estado, en la que participan directamente los actores ilegales vinculados al conflicto armado y élites locales que movilizaron sus intereses particulares en detrimento del interés colectivo.



Así, alianzas entre agrupaciones políticas a nivel regional y actores armados -principalmente paramilitares, pero también guerrillas (CEV, 2022d), se forjaron con el fin de adelantar la captura e intentar la reconfiguración del Estado en diferentes áreas de gestión, aprovechando la tensión en la que se inscribe la construcción del Estado colombiano y los recursos del narcotráfico principalmente, pero también de otras economías ilegales derivadas, por ejemplo, del contrabando y la minería ilegal⁹.

Estas alianzas se expresaron mediante **pactos locales y nacionales** (CEV, 2022b, pág. 412). Restrepo (2022) identifica al menos 10 pactos o alianzas con alcance departamental, regional y nacional, forjados entre estructuras paramilitares y políticos entre los años 2000 y 2003. Inicialmente los grupos paramilitares acudieron a intermediarios para participar en política, pero progresivamente incursionaron con candidatos y organizaciones políticas propias (CEV, 2022b, pág. 293).

Un elemento de estos pactos fue la financiación de la política con recursos provenientes de economías y actores ilegales, incluyendo tanto la financiación de campañas electorales como la financiación de partidos políticos, con lo cual se buscaba controlar las administraciones públicas municipales (alcaldías y concejos), mientras que en el nivel nacional se buscaba ocupar el mayor número posible de curules en el Congreso de la República en el marco del fenómeno conocido como **parapolítica** (CEV, 2022a, pág. 291 & 329) (CEV, 2022b, pág. 293).

Cuadro 3. Captura y reconfiguración cooptada del Estado

“El escándalo de la parapolítica evidenció que el dinero que financió la política regional y nacional también coadyuvó al agravamiento de la guerra y a la corrupción del régimen político colombiano. Se profundizó el daño a las reglas del juego de la democracia y a las maneras de hacer política, debido a la distorsión de una competencia transparente y democrática, y a la captura de instituciones públicas para el beneficio de sus intereses, entre otras. Por ejemplo, Salvatore Mancuso estableció una red de alianzas con los actores políticos de Córdoba que contó con la decisión y voluntad de estos, sin ejercer la presión de las armas. En la misma región, como le explicó a la Comisión de la Verdad una excongresista acusada de tener nexos con los paramilitares, candidatos al Congreso que no tenían un peso relevante en la política local, tras la inyección del dinero del narcotráfico y el apoyo de los ejércitos privados paramilitares, lograron más votación que los políticos tradicionales: «Eleonora salió con 82.000 votos en Córdoba que era una locura. O sea, para una muchacha que acababa de ser concejal de Tierralta con 400 votos»”

Comisión de la Verdad, 2022a. Hallazgos y recomendaciones. Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia. p. 327.

9 “En la lucha contra la minería ilegal, se requiere confrontar prioritariamente el fenómeno de la corrupción. En un estudio de la Comisión de Expertos Anti-Corrupción, se advirtió que agentes ligados a la minería ilegal «cuentan con una enorme capacidad de corromper los actores políticos y servidores del Estado por el ejercicio de la violencia»” (CEV, 2022c, pág. 214).

Una vez capturados estos espacios se emprendió el intento de reconfiguración del funcionamiento Estatal en las diferentes escalas territoriales. A nivel local, donde no existían alcaldes o concejales adeptos a estas alianzas se procedió a presionarlos mediante la violencia¹⁰, limitando sus capacidades de acción (CEV, 2022c, pág. 271). De otra parte, algunos de estos mandatarios locales se vieron inmersos en las dinámicas de violencia¹¹. En el nivel local de gobierno la captura incluyó:

- 1) Extraer rentas provenientes del erario para financiar la adquisición de armamento e indumentaria de guerra (CEV, 2022d, pág. 102).
- 2) Construir redes clientelares para el control de la contratación pública y el empleo público (CEV, 2022a, pág. 321) (CEV, 2022c, pág. 271) (CEV, 2022d, pág. 102).
- 3) Reglamentar el uso y vocación de los suelos (ligado a los procesos de despojo de tierras) y otras regulaciones locales (CEV, 2022c, pág. 271).
- 4) Elegir a conveniencia a los personeros municipales (CEV, 2022c, pág. 271).
- 5) Lavado de activos y financiación del terrorismo.

La extracción de rentas se dio, por ejemplo, mediante la corrupción en entidades como la empresa estatal de petróleos, Ecopetrol, lo cual posibilitó extraer recursos monetarios y el robo de crudo y combustibles para financiar grupos paramilitares (CEV, 2022a, pág. 308 y 340) (CEV, 2022c, pág. 271). Pero también se dio mediante la adjudicación de contratos públicos en el nivel municipal de gobierno, configurando redes de clientelismo con organizaciones guerrilleras (CEV, 2022d, pág. 972).

El proceso de captura incluyó también presiones y sobornos a funcionarios del poder judicial en el nivel local para, entre otras: garantizar impunidad respecto de investigaciones a integrantes de estas alianzas y de agentes de Estado involucrados en estas dinámicas, así como promover la legalización de tierras despojadas a personas desplazadas por la violencia. Estos procesos de captura y reconfiguración llevaron al silenciamiento de territorios mediante control violento del debate público, persecución a organizaciones y colectivos sociales, periodistas, y una progresiva normalización de la violencia.



¹⁰ “Las AUC mataron a los competidores políticos de sus aliados o los amenazaron hasta hacerlos renunciar. En otros casos, les prohibieron hacer política en las regiones. Ejemplo de ello es el caso de Eudaldo León Díaz, alcalde de El Roble, Sucre, quien denunció al gobernador Salvador Arana por actos de corrupción en un consejo comunitario presidido por Álvaro Uribe. El 10 de abril de 2003 fue asesinado. Arana fue condenado por la Corte Suprema por desaparición forzada agravada, homicidio agravado y por ser coautor de concierto para promover grupos armados al margen de la ley” (CEV, 2022b, pág. 512).

¹¹ “En La Guajira, un departamento con altos niveles de corrupción, varios sectores políticos establecieron vínculos con actores armados, narcotráfico y contrabando. Uno de estos casos fue el nexa que estableció Juan Francisco Gómez Cerchar, exconcejal y dos veces alcalde de Barrancas (1995-1997 y 2002-2003), que incluso llegó a la gobernación del departamento (2011-2013) con la banda criminal dirigida por alias Marquitos Figueroa y el Bloque Norte de las Autodefensas. Este político fue destituido por corrupción y condenado a 55 años de cárcel por tres homicidios” (CEV, 2022c, pág. 271).

En el nivel nacional, el fenómeno conocido como *parapolítica* incluyó garantizar la elección de congresistas de la República afines y al servicio de los intereses del paramilitarismo (CEV, 2022a, pág. 327). Esta situación tenía antecedentes en la pretensión de las organizaciones del narcotráfico en incidir en la política antidrogas y los acuerdos de extradición mediante influencia en el Congreso de la República (CEV, 2022a, pág. 329).

3.2.1. Financiación ilegal de campañas y captura de rentas: corrupción política y actores criminales

La Comisión de la Verdad señala que la presencia de dineros del narcotráfico en las campañas políticas ha sido un tema presente en la agenda pública al menos desde 1977, cuando la embajada de los Estados Unidos en Colombia informaba en cables a su gobierno sobre la posible relación de narcotraficantes con campañas presidenciales en periodos anteriores y la presencia de la corrupción en las instituciones del nivel central de gobierno (CEV, 2022a, pág. 325 y 326).

Cuadro 4. Financiación de campañas presidenciales por el narcotráfico

“La Comisión tuvo acceso a documentos del gobierno estadounidense donde representantes y agencias mostraban serias preocupaciones por el nivel de penetración que podían llegar a tener estos dineros en las campañas de 1974, ganada por Alfonso López Michelsen; la de 1978, ganada por Julio César Turbay Ayala; y la de 1982, donde López Michelsen intentó ser reelegido. Es difícil precisar quién financió a quién, pero es claro que el sistema político y electoral ha sabido promover el clientelismo y una creciente corrupción electoral que ha minado la transparencia democrática – sobre todo a nivel regional– y ha incentivado la tolerancia frente a la circulación de recursos de dudosa transparencia como base del ejercicio político.”

Comisión de la Verdad, 2022a. Hallazgos y recomendaciones. Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia. p. 326.

En décadas recientes, con mayor cantidad de elementos materia de prueba, dos procesos han evidenciado la influencia de dineros y actores ilegales en la financiación de la política, el primero de ellos demostró el alcance que ha tenido la penetración de dineros del narcotráfico en la política, mientras que el segundo demostraría cómo la financiación de la política hizo parte de un proceso más complejo de captura e intento de reconfiguración cooptada del Estado a nivel regional y nacional.



En primer lugar, en 1994 el ingreso de dineros del cartel de Cali a la campaña presidencial de Ernesto Samper, en el llamado “Proceso 8000”, deterioró gravemente la institucionalidad colombiana, la confianza ciudadana en el proceso democrático y generó impactos de diverso orden en la economía y las relaciones internacionales, entre otros. La Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes ordenó el archivo del proceso abierto contra Ernesto Samper, aduciendo falta de pruebas que demostraran que el entonces candidato hubiese tenido conocimiento de la entrada de dineros ilegales a su campaña.

En segundo lugar, en 2005, en el Congreso de la República, al menos un 35% de los congresistas que se posesionaron habrían sido apoyados por el paramilitarismo según las versiones de diversos comandantes paramilitares en el marco de la Ley de Justicia y Paz. Este proceso conocido como la *parapolítica* demostraría un interés por parte del narcotráfico y el paramilitarismo no solo de tener un grado de influencia en los procesos políticos, sino de capturar escenarios decisivos de la política para promover sus agendas e intereses particulares.

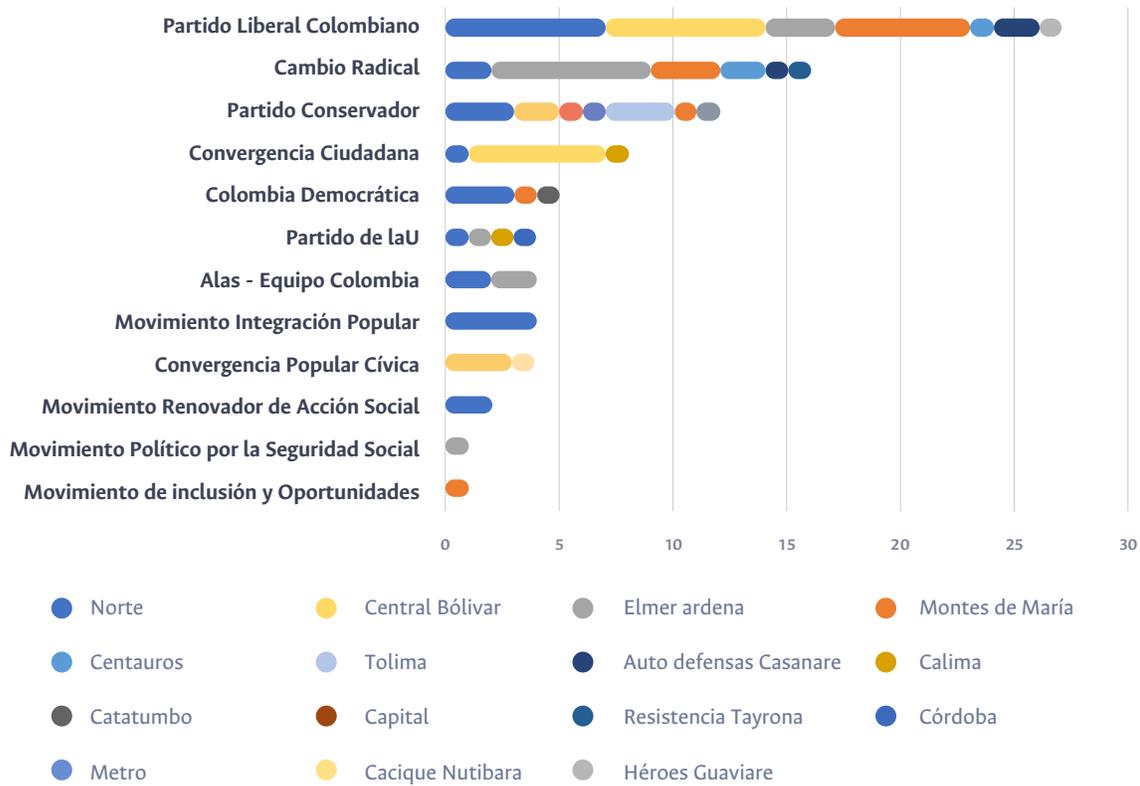
Años más tarde, el Monitor Ciudadano de la Corrupción identificó al menos 44 hechos relacionados con financiación de la política por parte de organizaciones armadas al margen de la ley, predominantemente por parte de paramilitares y grupos sucesores del paramilitarismo, pero también por parte de organizaciones guerrilleras. Siete de estos ocurrieron con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz de 2016, y al menos dos de estos evidencian vínculos de políticos con actores armados en municipios priorizados para implementar el Acuerdo de Paz¹².

Restrepo (2022) identificó al menos 88 sentencias condenatorias por parapolítica proferidas por la Corte Suprema de Justicia entre 2016 y 2022 en contra de senadores (35 sentencias), representantes a la Cámara (37 sentencias) y gobernadores (16 sentencias). Las sentencias evidencian la afectación del paramilitarismo sobre el sistema de partidos. En ellas se observa que 12 organizaciones políticas avalaron a congresistas y gobernadores condenados por parapolítica. Cuatro de estos 12 partidos mantienen su personería jurídica y actualmente cuentan con representación en el Congreso de la República, mientras que tres de estos cuatro, fueron los partidos que avalaron más parapolíticos según las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (Restrepo, 2022, págs. 24-30).



12 *Radiografía de la Corrupción 2016-2022. ¿Y la vacuna contra la corrupción? & La infiltrada disidente.*

Gráfica 4. Partidos Políticos que avalaron a congresistas y gobernadores con sentencia en firme (2016-2022) por parapolítica y bloques paramilitares a los que estaban asociados

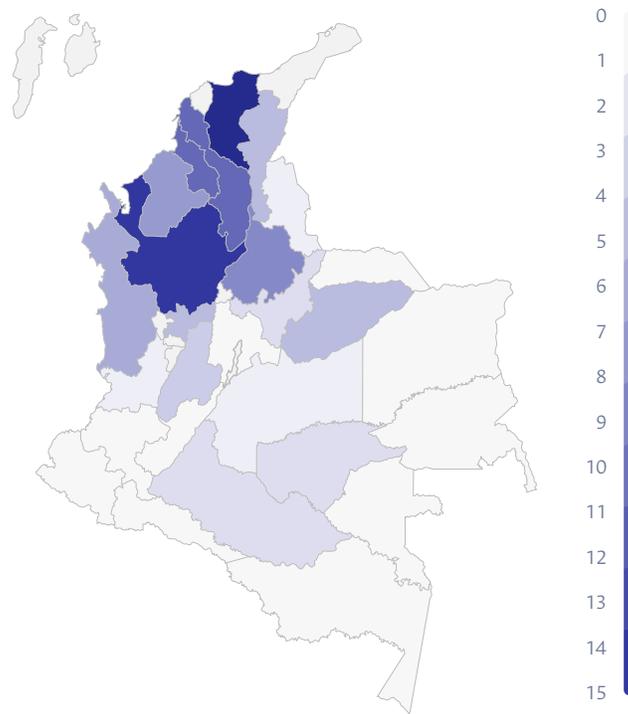


Fuente: Elaboración propia con base en Restrepo (2022), con datos de Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la Nación

El 28,4% de las sentencias evidencian vínculos de parapolíticos con el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que estaban al mando de Salvatore Mancuso; el 20,4% con el Bloque Central Bolívar al mando de Carlos Mario Jiménez “Macaco”; el 15,9% con el Bloque Elmer Cárdenas al mando de Fredy Rendón Herrera “El Alemán”; el 13,6% con el Bloque Héroes de Montes de María al mando de Edward Cobos “Diego Vecino” y Rodrigo Mercado “Rodrigo Cadena”; y el restante 12,5% con otras 11 estructuras paramilitares (Restrepo, 2022, págs. 24-30). Los casos con sentencia en firme abarcan 18 de los 32 departamentos del país.



Mapa 1. Departamentos donde ocurrieron los hechos que generaron condenas a parapolíticos entre 2016 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Restrepo (2022), con datos de Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la Nación

La financiación de la política por parte del paramilitarismo hizo parte de una operación de alcance nacional que abarcó *“por lo menos, 400 políticos de elección popular, 109 funcionarios públicos y más de 5.000 civiles de diferentes cargos y responsabilidades. Así pues, no se trata de casos aislados sino de una red política de gran calado territorial e institucional que sin duda cambió el mapa político y electoral”* (Ungar & Cardona, 2010). La finalidad, como se ha señalado, fue capturar espacios de decisión para procurar la reconfiguración del Estado. Al respecto, Restrepo (2022) analiza, el impacto de la llamada “toma paramilitar del Congreso de la República” en el trámite de la reforma política y de la ley de alternatividad penal, iniciativas legislativas de alto interés para las estructuras paramilitares y los políticos aliados a estas.

Igualmente, en el nivel local de gobierno, el Monitor Ciudadano de la Corrupción ha registrado la participación de alcaldes en la captura de rentas a favor de grupos armados, particularmente el direccionamiento de dineros públicos a estructuras



sucesoras del paramilitarismo y al ELN, contratación a favor del paramilitarismo¹³, y alianzas entre concejales, el Clan del Golfo y el ELN¹⁴. Por último, el Monitor Ciudadano de la Corrupción también ha registrado hechos en los que rectores de universidades, secretarios de gobierno municipales, gobernadores y congresistas dieron ordenes o solicitaron a grupos paramilitares el asesinato de personas¹⁵.

3.2.2. Cooptación de la administración de justicia y legalización del despojo de tierras: corrupción judicial y corrupción administrativa

En el marco del conflicto armado la justicia ha sido afectada por los actores armados y el narcotráfico. Los funcionarios judiciales han sido atacados con violencia y en algunos casos se han sumado a los entramados de corrupción (CEV, 2022a, pág. 294) (CEV, 2022d, pág. 906) procurando impunidad en procesos adelantados por graves violaciones de derechos humanos (CEV, 2022a, pág. 437), corrupción y narcotráfico, entre otros. Esto tuvo como efecto la fragmentación de las investigaciones judiciales, la omisión de contextos, el ocultamiento de redes criminales, la baja cooperación interinstitucional para analizar en conjunto las investigaciones penales y las investigaciones por movimientos financieros inusuales o sospechosos, la ausencia de investigación a las trayectorias del dinero y los mecanismos de lavado (CEV, 2022a, pág. 375).

El Monitor Ciudadano de la Corrupción ha registrado este tipo de prácticas, con al menos 15 hechos de corrupción ocurridos entre 2008 y 2021, en los que actores del conflicto armado han procurado cooptar la investigación judicial y la administración de justicia a nivel municipal, vinculando fiscales especializados, redes de funcionarios de la Fiscalía y jueces a nivel municipal¹⁶ con organizaciones paramilitares y sucesoras del paramilitarismo como el Clan del Golfo, otras estructuras del narcotráfico, las FARC-EP y estructuras disidentes de esa organización¹⁷.

Igualmente, se registra la afectación del nivel nacional en la Corte Suprema de Justicia con el llamado “Cartel de la Toga” en el que estuvieron vinculados magistrados, un fiscal anticorrupción y abogados defensores de parapolíticos, en una estructurada red de corrupción judicial que cobraba altas sumas de dinero a



13 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Entrega de recursos públicos: *Ese es el negocio socio & Alcalde de Iloraz. Direccionamiento de la contratación: Infraestructura para las AUC.*

14 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Concejal aconsejaba al Clan del Golfo & Concejal Duarte Díaz: Testaferro y lavador del ELN.*

15 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Con lista en mano; Rectora a repetir clase de ética; De la posesión a la tumba & Rastros de presión armada.*

16 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Narco procesos a bajo perfil.*

17 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Paramilitares: Entrada por salida. Sucesoras del paramilitarismo: Fiscalianza criminal; Fiscamigo; Jugando para dos equipos & Corruptio in fraganti. Narcotraficantes: Testigos de bolsillo; Por la plata baila el perro; Pena a la medida & Justicia al mejor postor. Disidencias de las FARC-EP: La doble vida del doctor.*

políticos aforados a cambio de incidir en decisiones judiciales en la Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia¹⁸. Además, se registran hechos en los que narcotraficantes ligados al paramilitarismo ofrecieron dinero y otras dádivas a agentes federales de la Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional de Estados Unidos¹⁹.

Aunque no hace parte de la rama judicial, se puede mencionar la corrupción al interior del INPEC como entidad responsable de la política penitenciaria y carcelaria adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Particularmente de algunos hechos asociados al conflicto armado, como: 1) homicidios y desapariciones forzadas ejecutadas por paramilitares con participación de guardias del INPEC en establecimientos carcelarios; 2) permisividad con jefes paramilitares para que estos mantuviesen sus operaciones desde las cárceles; 3) conformación de redes dedicadas al hurto y el secuestro por parte de integrantes del INPEC en asocio con el ELN; y 4) la colaboración de guardias en fugas de integrantes del Clan del Golfo²⁰.

De otra parte, una de las expresiones específicas de cooptación de la administración de justicia por parte de estas alianzas entre elites locales, regionales y actores armados, es la legalización del despojo de tierras²¹, a la cual se articulan también procesos de corrupción administrativa. El despojo adelantado mediante el uso de la violencia se acompañó de corrupción judicial y cooptación de entidades como el “*Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), la Oficina de Registros Públicos, notarios y autoridades locales*” (CEV, 2022d, pág. 430), con lo cual se buscó legalizar las operaciones de despojo de tierras.

Al respecto, el Monitor Ciudadano de la Corrupción registra al menos 11 hechos de corrupción reportados por la prensa asociados a legalización de operaciones de despojo de tierras, los cuales evidencian que: 1) tierras despojadas por las FARC-EP y el ELN fueron adjudicadas a ganaderos por parte del director del INCORA; 2) adjudicación irregular de tierras por parte de funcionarios del INCODER a personas con nexos con las FARC-EP; 3) tierras despojadas a campesinos por parte del paramilitarismo fueron titulados a políticos y empresarios aliados del paramilitarismo; y 4) tierras que debían ser destinadas a las víctimas fueron adjudicadas a empresarios, políticos y magistrados de las altas cortes por parte de



18 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Abogado muy ladino, gusta más de andarse por trochas que por caminos; Togas sin honor ni vergüenza & Impunidad para altos mandatarios*

19 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Agente descubierto.*

20 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Homicidios y desapariciones: Como en su reino. Permisividad: Hotel por cárcel. Redes delincuenciales: “Ese del Inpec nos puso arrozudos”. Fugas: Por cabecillas, ruedan cabezas.*

21 *El Estado colombiano reconoció la existencia del conflicto armado interno y generó disposiciones para reparar a las víctimas, incluyendo medidas para la restitución de tierras (Ley 1448 de 2011). De esta manera se reconoció, como lo señala la Comisión de la Verdad, que en el marco del conflicto se han generado procesos de acumulación de tierras “a partir del fraude, la corrupción y la violencia” (CEV, 2022a, pág. 113).*

notarios y registradores de instrumentos públicos con participación de concejales, secretarios de gobierno, Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, intermediarios, particulares y empresas privadas nacionales y multinacionales²².

Cuadro 5. El despojo de tierras en la relación de interdependencia entre corrupción-conflicto armado

“El Incora se creó mediante la Ley 135 de 1961 de reforma agraria y se suprimió en 2003; fue reemplazado por el Incoder, que se instituyó a través del Decreto 1300 de 2003. En 2015, se ordenó la liquidación del Incoder y se creó la vigente Agencia Nacional de Tierras, mediante Decreto 2363 de 2015. La liquidación del Incora y del Incoder obedeció a múltiples denuncias por corrupción que incluyeron la ejecución de maniobras por parte de algunos funcionarios de estas instituciones para efectuar el despojo de tierras de campesinos”.

Comisión de la Verdad, 2022d. Hasta la Guerra tiene límites. Violaciones de los derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y responsabilidades colectivas. p. 442.

3.2.3. Corrupción en las Fuerzas Armadas, los organismos de inteligencia y en entidades encargadas de luchar contra el narcotráfico: corrupción administrativa

El Monitor Ciudadano de la Corrupción señala que el sector más afectado por la corrupción ha sido el sector de seguridad y defensa (Transparencia por Colombia, 2024). Al revisar los hechos registrados por el Monitor, se identifican 113 hechos de corrupción que involucran a las fuerzas armadas y están relacionados con el conflicto armado. El 61% de estos hechos tienen que ver con ejecuciones extrajudiciales, sobre esto se profundiza más adelante. A continuación, se analiza el restante 39% de estos hechos.

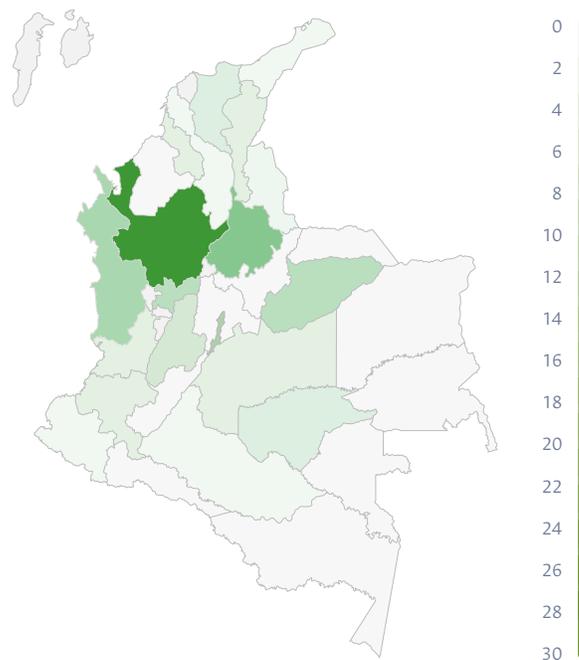
.....

22 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Adjudicación a ganaderos: *En modo ladrón. Adjudicación a personas con nexos con las FARC-EP: Tierras al por mayor. Titulación a políticos aliados del paramilitarismo: Llegando al fondo del despojo de tierras & Un crimen de lesa humanidad. Adjudicación a magistrados de altas cortes: Conciertazo para delinquir; Se apropiaron de lo ajeno; Esa tierra tenía dueño; Tierras mal adquiridas. ¡Aprópiense! & La Tierra se la Despojaron y Luego se la Convirtieron en un Botadero.*

La primera forma de corrupción que se evidencia en estos hechos es la relacionada con conformación de redes de corrupción para la venta de armamento e información a organizaciones armadas involucradas en el conflicto como el ELN, el Clan del Golfo, Los Rastrojos, la Oficina de Envigado y las disidencias de las FARC-EP. En estas redes ha participado personal de diverso rango del Ejército, la Armada y la Policía Nacional²³.

La segunda forma de corrupción es la relacionada con la apropiación por parte de soldados del Ejército Nacional y de integrantes de la Policía Nacional de dineros incautados en operaciones contra las FARC-EP y de cocaína incautada a organizaciones del narcotráfico. Sin embargo, esta no es la única forma en que las fuerzas armadas se han relacionado con el narcotráfico. La tercera forma de corrupción evidencia la conformación de redes de apoyo al narcotráfico al interior de la Unidad Nacional de Intervención Policial, la Sijin, el Ejército Nacional, así como la participación individual de integrantes de estas fuerzas en organizaciones narcotraficantes²⁴.

Mapa 2. Departamentos donde ocurrieron hechos de corrupción que involucran a las Fuerzas Armadas y los organismos de inteligencia



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en Radiografía de la Corrupción (2024).

-
- 23 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Venta de armas e información al ELN: *Arma-miento; Cuando el barco se hunde... & Secretos no bien guardados*; al Clan del Golfo: *El tiro por la culata, Como uno más del Clan & El informante*; a Los Rastrojos: *Como piedra en el zapato*; a la Oficina de Envigado y las disidencias de las FARC-EP: *Un bastón de mando con fisuras & El Gran Traficante de Armas del País es el Ejército Nacional de Colombia*.
- 24 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Apropiación de dineros: *Soñar no cuesta nada & De militar a fugitivo*. Apropiación de cocaína: *Reciclando droga & Caleta encaletada*. Participación en estructuras del narcotráfico: *Juez y parte; Una coca de arroz; El Pequeño "Sueldito" De Matamba Para Militares En Nariño*.

Siendo el narcotráfico un fenómeno central en el conflicto armado, con alta capacidad para estructurar procesos de corrupción, sus dineros y actores han llegado a afectar la institucionalidad para el control de estupefacientes: el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) y la Sociedad de Activos Especiales (SAE), la Dirección de la Aeronáutica Civil (DAAC), la Policía Antinarcóticos, entre otras entidades, han tenido a varios de sus directores y funcionarios condenados por corrupción, narcotráfico, y vulneraciones a los derechos humanos (CEV, 2022a, pág. 332).

La cuarta forma de corrupción identificada es la actuación conjunta de las fuerzas armadas, organismos de inteligencia y estructuras paramilitares en operaciones violatorias de los derechos humanos, que incluyen la participación en magnicidios, genocidios, masacres, homicidio en persona protegida y desaparición forzada²⁵. Igualmente, se registraron operaciones adelantadas exclusivamente por el Ejército Nacional en las que se presentaron graves violaciones de derechos humanos²⁶.

La Comisión de la Verdad señala la cooptación de los organismos estatales de inteligencia por parte de grupos armados. Un ejemplo de esto es el caso de abuso de poder ejercido desde el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)²⁷, que tuvo origen tras la disolución del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC) (CEV, 2022a, pág. 482). Tras el desmantelamiento de estos organismos, como señala la Comisión, no se ha alcanzado verdad y justicia en relación con los usos y abusos del poder desde estas instancias, lo cual sigue siendo una tarea pendiente para resarcir a las víctimas, incluyendo las víctimas en el exilio y las víctimas que se generaron por la operación de estos organismos más allá de las fronteras colombianas (CEV, 2022e, pág. 128).

Finalmente, la Comisión de la Verdad resalta las opacidades del gasto reservado en las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia como un elemento facilitador de la corrupción en el marco del conflicto armado.



25 *Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Magnicidios: DAS manchado por el magnicidio; Magnicidio sin respuestas & Mataron a Jaime. Genocidio de la Unión Patriótica: Masacre en Campamento: Una lucha por la justicia. Masacres: Del Ejército, a Ecopetrol, a colaborador de las AUC; Al Rincón de la vergüenza; N Ejército, Policía y Autodefensas: la memoria de la masacre; Aparta-ron a 8...; Última parada Mapiripán; La historia amarga de El Salado; “Silbidos del Horror”: Militares y Paracos en un Mismo Costal & Sucia convivencia. Homicidio en persona protegida y desaparición forzada: Seguridad extorsiva; Las Huellas de la Violencia; Buscando entre los escombros; Triunfo al Colectivo 82 & Se lo llevaron hasta la tumba.*

26 *Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Apropiación de dineros: Soñar no cuesta nada & De Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Operación Berlín: Holocausto de niños en Santander; Fuerzas Militares en contra la población indígena en Valle del Cauca & La justicia es para todos.*

27 *Radiografía de la Corrupción 2016-2022. El fantasma del DAS; Parando Oreja & ChuzaDAS.*

Cuadro 6. Gasto reservado

“La reserva general de la información de inteligencia y contrainteligencia, así como la de seguridad nacional y el uso abusivo de esta, se convirtieron también en un mecanismo de impunidad, pues las actividades son secretas, los recursos se ejecutan sin suficiente control, hay oscuridad en el ejercicio de la función pública y un uso irresponsable por quienes han tenido el deber de custodiar la información y recursos del Estado. Un cambio profundo y transparencia en los organismos de inteligencia son pilares del cambio en el modelo de seguridad, para que se centre en las personas y comunidades.”

Comisión de la Verdad, 2022a. Hallazgos y recomendaciones. Modelo de seguridad. p. 432.

3.2.4. Corrupción como vehículo de participación de las empresas en el conflicto armado: corrupción privada

En el marco del conflicto armado, algunas empresas locales, nacionales y multinacionales se han visto involucradas en procesos de corrupción privada con alto impacto público. Un primer mecanismo de involucramiento está asociado a la financiación de organizaciones armadas al margen de la ley. Sobre esto se debe realizar una distinción: hubo financiación privada a organizaciones armadas bajo presión e intimidación, pero también hubo financiación privada a estos actores por simpatía política o conveniencia económica.

La financiación bajo presión o intimidación, en dinámicas extorsivas, se observa en casos como el de la firma constructora ecuatoriana Hidalgo e Hidalgo que, habría tenido que pagar dineros al ELN y las FARC-EP para que en su momento los grupos guerrilleros permitieran ejecutar sus obras²⁸.

La financiación por simpatía política o conveniencia económica están ampliamente documentadas en las versiones libres de los exjefes paramilitares de las AUC ante los jueces de justicia y paz, así como en procesos ante la justicia estadounidense,



28 Radiografía de la Corrupción. Hidalgo e Hidalgo: *CARo les salió la coima*.

especialmente en el caso de empresas bananeras como Chiquita Brands y Banadex²⁹. Igualmente, hubo participación de empresas nacionales y multinacionales en procesos de despojo de tierras y legalización del despojo³⁰. Como ejemplo se encuentra Antonio Zúñiga, empresario palmero que, según la justicia, se asoció con Vicente Castaño para despojar a las comunidades del bajo Atrato-Chocó para quedarse con sus tierras y así expandir el cultivo de palma de aceite; este empresario fue procesado también por la justicia estadounidense por su participación en lavado de activos³¹.

Un caso de aparente apoyo financiero por afinidad política es el del empresario de las esmeraldas José Leónidas Osorio Soto, quien colaboró con las AUC económica y logísticamente permitiendo el hospedaje de las tropas en sus fincas y entregando información sobre patrullajes de la fuerza pública en locaciones cercanas a sus propiedades³².

Un segundo mecanismo de vinculación entre empresarios y actores armados serían los flujos financieros ilícitos, estos flujos están asociados a dinámicas de corrupción (Transparencia por Colombia, 2024). También, los hechos registrados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción permiten observar que en el marco del conflicto armado se han generado flujos financieros ilícitos provenientes de actividades de narcotráfico, minería ilegal y otras rentas criminales provenientes de organizaciones guerrilleras, paramilitares, sucesoras del paramilitarismo y de narcotraficantes ligados al conflicto armado³³, los cuales se articulan con economías legales mediante operaciones de lavado de activo en las que han participado empresarios.

En el sector extractivo, especialmente en la minería de oro, han tenido participación redes de corrupción conformadas por empresarios, políticos y organizaciones armadas al margen de la ley para la explotación ilegal del oro y el lavado de activos derivados de esta actividad.

Un primer ejemplo, es la captura de más de 15 personas asociadas a una red de la que participaban Eduardo Otoyá (exvicepresidente de Asuntos Corporativos de Continental Gold y expresidente de Frontino Gold Mines), Diego Guzmán (exsecretario de gobierno de Buriticá, Antioquia) e integrantes de estructuras sucesoras del paramilitarismo como la Oficina de Envigado y el Clan del Golfo.



29 Véase: CNN (14 de junio de 2024). *La sangrienta historia de la financiación de Chiquita Brands a un grupo paramilitar de Colombia* & Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Convivir con unos pocos*.
30 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Conciertazo para delinquir; Se apropiaron de lo ajeno; Esa tierra tenía dueño; Tierras mal adquiridas. ¡Aprópiese! & La Tierra se la Despojaron y Luego se la Convirtieron en un Botadero*.
31 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Con los paras o de palmas pa' arriba*.
32 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Para-hotel*.
33 También se observan casos de lavado de activos adelantados por actores relevantes de la esfera pública. Por ejemplo, el General (r) Fabio Buitrago, exjefe de seguridad del expresidente Álvaro Uribe, enfrenta un juicio por el delito de lavado de activos y enriquecimiento ilícito a partir de dineros provenientes de estructuras del narcotráfico y paramilitares. Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Tenía encaletado a ese amigo*.

Un segundo ejemplo es el de la red del río Sambingo en el macizo colombiano, que se secó tras años de extracción ilegal de este mineral, en la que participaron dos extesoreros de la alcaldía de Iscuandé (Nariño), un policía que suministraba información de a la red, la empresa Enmanuel Gold S.A.S y el ELN. Finalmente, un tercer ejemplo es el de Jhon Uber Hernández que mediante las empresas C.I. Metales, Hermanos Inversiones Ortiz Yépez, Inversiones Guial, Gold and Silver E.U. y la Cooperativa de Mineros de Colombia-COLMICOOP, lavaba oro de minas controladas por las FARC en el Chocó³⁴.

Estos procesos de explotación ilegal están asociados a una cadena de valor que abarca la extracción, comercialización, fundición y exportación del oro. Esta actividad está alimentada por riesgos de corrupción en la extracción del oro y dinámicas complejas de crimen organizado³⁵ que tienen como consecuencia afectaciones al medio ambiente, y vulneraciones a derechos humanos tanto por hechos de violencia (homicidios, amenazas, desplazamientos forzados, entre otras), como por los efectos sobre el derecho a un ambiente sano.

Ligado a estos procesos se encuentran las redes de lavado de activos estructuradas alrededor de los flujos financieros provenientes del narcotráfico y otras economías ilegales. Destaca como ejemplo la red empresarial de la costa atlántica creada por Enilse Rosario López Romero (Alias La Gata) y sus hijos José Julio, Héctor y Jorge Luis Alfonso López, la cual habría permitido lavar dinero de los paramilitares durante al menos 20 años, mediante empresas de juegos de azar como Uniapuestas, Aposmar, Aposucre y Unicat, la firma Seguridad 911 y la productora de televisión y eventos Uniproducciones. Esta red estuvo involucrada, además, en homicidios a periodistas, ordenados por alcaldes³⁶.

En estas redes también han participado funcionarios de entidades del sector financiero quienes ayudaban a la creación de empresas fachadas y al movimiento de sus productos financieros con el fin de no ser rastreados por las autoridades. Estos operaban principalmente en la región Caribe para el clan del Golfo, ingresando dinero al país proveniente de Europa, Estados Unidos o Centroamérica, mediante empresas como Zima Karbalal S.A.S³⁷. En un nivel más local se encuentran casos asociados a supermercados y tiendas de abarrotes que suministraron víveres a estructuras armadas al tiempo que generaban lavados de activos provenientes de estas estructuras³⁸.



34 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Buriticá: *Minas de corrupción*. Iscuandé: *Quien a orilla del río mora, mucho recoge y mucho llora*. Chocó: *Oro lavado pierde su brillo*. Cauca: *No todo lo que brilla es oro*.

35 Véase: WWF Colombia; *Transparencia por Colombia & Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible* (2021). *Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia*.

36 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Lavandería La Gata & Silenciando el periodismo*.

37 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *El del banco al banquillo*.

38 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Lave su Plata y Vista sus Tropas con Consumax*.

3.2.5. Violencia contra denunciantes de corrupción y periodistas

La violencia contra denunciantes de la corrupción en el marco del conflicto armado se encuadró en un propósito más amplio de limitación del espacio cívico, desestructuración del control ciudadano y desarticulación de la acción colectiva. Así se observa en los informes de la Comisión de la Verdad en relación con la violencia ejercida por el paramilitarismo contra organizaciones de la sociedad civil que adelantaban denuncias de corrupción. Sindicatos como la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia (ANTHOC) -que denunciaba la apropiación ilegal de recursos del sistema de salud para financiar grupos paramilitares³⁹ - y la Unión Sindical Obrera (USO) -que denunciaba el uso de recursos de la estatal Ecopetrol para financiar el paramilitarismo- fueron blanco de esta violencia (CEV, 2022a, pág. 396) (CEV, 2022e, pág. 140).

También fueron víctimas de este tipo de violencia el movimiento estudiantil y profesoral universitario de la costa caribe⁴⁰, tras denunciar el desvío de recursos de las universidades de Córdoba, Atlántico y Barranquilla para financiar el paramilitarismo; en este caso la violencia se ejerció por una alianza entre el paramilitarismo, los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) y el DAS (CEV, 2022a, pág. 396) (CEV, 2022e, pág. 130). Igualmente, militantes de organizaciones políticas que adelantaban denuncias de corrupción y cooptación de entidades públicas por parte del paramilitarismo también fueron asesinados y forzados al exilio (CEV, 2022e, pág. 238).

El periodismo también ha sido atacado; varios periodistas que investigaban entramados de corrupción, vulneraciones a derechos humanos y al DIH fueron amenazados, recibieron atentados a su integridad (CEV, 2022d, pág. 133) asesinados o tuvieron que exiliarse (CEV, 2022e, pág. 130). Como señala la Comisión de la Verdad, estos ataques a la prensa han tenido por objeto silenciar y controlar los mensajes dirigidos a la opinión pública en relación con múltiples temas de interés para el país, entre ellos los asociados a la corrupción y el conflicto armado.



39 *“Así lo narró un miembro de Anthoc a la Comisión, señalando las victimizaciones por el Frente José Pablo Díaz Zuluaga del Bloque Norte de las AUC, en presunta connivencia con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS): “Para resumir, once de nuestros amigos afiliados en la costa fueron asesinados y varios de ellos aparecieron en la lista de Noguera. Ese es el origen del problema. Pero además había otra cuestión: dos dirigentes sindicales de Anthoc en Barranquilla fueron asesinados también, precisamente porque en la medida en que los paramilitares se tomaban los recursos de los hospitales, hacían reformas administrativas y les pedían personal, quitaban todas las garantías sindicales y hacían una persecución física asesinando dirigentes sindicales” (CEV, 2022c, pág. 236).*

40 *“Sectores del movimiento estudiantil y diferentes profesores universitarios que llevaron a cabo denuncias de corrupción y exigieron recursos de inversión, el respeto por la autonomía universitaria y las garantías de asociación y movilización agenciadas por varios profesores y estudiantes de la universidad, fueron tachados de terroristas y esto les costó la vida a varios de ellos” (CEV, 2022e, pág. 129).*

Cuadro 7. Silenciamiento

“El ataque a periodistas y medios de comunicación ha pretendido silenciar y controlar los mensajes dirigidos a la opinión pública, especialmente los que tratan temas sobre orden público, economías ilegales, problemas socioambientales, acciones ilegales de agentes del Estado, actores políticos y económicos, corrupción, protesta social, oposición política e irregularidades en elecciones. La censura y represión se han enfocado en estos temas, sobre todo en los territorios más afectados por el conflicto. Allí, los medios locales y regionales, dada su cercanía a los contextos de intensa violencia política y armada, han sufrido particularmente”.

Comisión de la Verdad, 2022c. Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias. Los impactos del conflicto armado en la democracia. p. 251.

Un caso de especial relevancia es el de la periodista Jineth Bedoya, quien fue secuestrada, torturada y violada como consecuencia de su labor investigativa en la cárcel La Modelo, donde indagaba los vínculos entre paramilitares y narcotraficantes⁴¹. En este caso se demostró la complicidad de guardias del INPEC con estructuras paramilitares para facilitar los hechos y encubrirlos, y la negligencia del sistema judicial para investigar y sancionar los hechos, como fue demostrado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este caso revela, además, la necesidad de adelantar estudios específicos sobre la doble afectación generada a las mujeres en el marco de la relación de interdependencia entre corrupción y el conflicto armado, sobre lo cual no se identificaron menciones específicas en los informes de la Comisión de la Verdad y solo se registran dos hechos en el Monitor Ciudadano de la Corrupción.

Este vacío de información puede estar generado, entre otras, por las estrategias de silenciamiento ejercida por actores corruptos y actores armados sobre las mujeres y por los prejuicios sociales sobre las mujeres, los cuales limitan la denuncia. Transparencia por Colombia (2021a) ha identificado como factor limitante de la denuncia por parte de las mujeres el miedo ligado, entre otras, a amenazas sobre su vida e integridad. Igualmente, el temor a la afectación de las familias extendidas en zonas rurales, como las que han sido más afectadas por el conflicto armado, son relevantes para que las mujeres decidan adelantar o no denuncias por corrupción.



41 Radiografía de la Corrupción. *Más de dos décadas esperando justicia.*

3.3. Graves vulneraciones a los derechos humanos: ejecuciones extrajudiciales

En el Derecho Internacional Humanitario las ejecuciones extrajudiciales son definidas como homicidios deliberados por parte de servidores públicos amparados en los poderes del Estado con los que se justifica el crimen. En el conflicto armado colombiano se utilizaron este tipo de homicidios para presentar civiles asesinados como supuestos integrantes de estructuras guerrilleras o paramilitares, lo cual constituyó una forma de corrupción en la que se usó y abusó del poder conferido y de las armas del Estado para obtener beneficios particulares y en detrimento de la población civil con graves vulneraciones a los derechos humanos.

Cuadro 8. Ejecuciones extrajudiciales: corrupción y conflicto armado

“En los casos de las ejecuciones extrajudiciales conocidas como «falsos positivos» se usó la lógica del enemigo para justificar los homicidios de personas en condiciones de indefensión y presentarlas falsamente como guerrilleros muertos en combate, para mostrar resultados en la lucha contrainsurgente. El discurso del enemigo se usó para encubrir la corrupción y los intereses particulares con impunidad. El objetivo en este caso no fue «ganar la guerra», sino «aparentar ganar la guerra».”

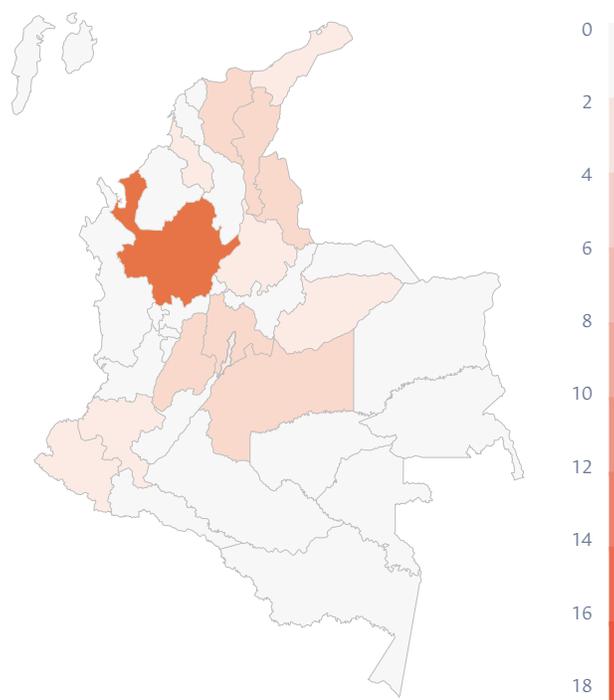
Comisión de la Verdad, 2022a. Hallazgos y recomendaciones. Modelo de seguridad. p. 397.

Aunque este tipo de ejecuciones se han presentado en Colombia desde la década de los años 70, fue a finales de la primera década de los años 2000 que se presentó en la opinión pública por parte de los medios de comunicación la existencia de estas prácticas bajo el nombre de “falsos positivos”. El Monitor Ciudadano de la Corrupción identifica, al menos, 70 hechos de corrupción reportados por la prensa entre 2016 y 2022 relacionados con ejecuciones extrajudiciales, en los que se referencian más de 1314 casos de personas ejecutadas, dentro de las que se incluyen menores de edad, mujeres en estado de embarazo, personas con discapacidad física y cognitiva, indígenas, personas en proceso de reincorporación, entre otros grupos poblacionales.



Los hechos identificados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción tuvieron lugar en 17 departamentos y en la capital del país, con mayor intensidad en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Tolima. Al respecto, el departamento de Antioquia es donde más hechos de corrupción asociados a ejecuciones extrajudiciales se han registrado en la prensa, pero también es el departamento donde más hechos de corrupción que involucran a la fuerza pública se registra, como se observó previamente.

Mapa 3. Departamentos con hechos de corrupción asociados a ejecuciones extrajudiciales reportadas por la prensa

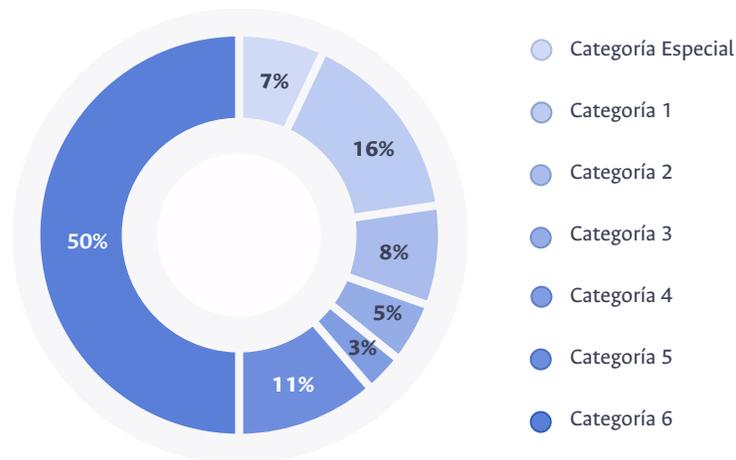


Fuente: Elaboración propia con base en Radiografía de la Corrupción (2024).

Aunque se presentaron en municipios de todas las categorías, el 50% de estos hechos se registraron en municipios de categoría 6, de los cuales una tercera parte cuentan, en promedio, con niveles de pobreza superiores al 40%. Adicionalmente, al revisar las condiciones de libertad de prensa del conjunto de municipios en los que se registraron estos hechos, se observa que solo una tercera parte reporta suficiente información local, mientras que las otras dos terceras partes se encuentran en condiciones de silencio o de insuficiente información local; de lo anterior se concluye que la posibilidad de que los hechos y casos de ejecuciones extrajudiciales efectivamente acaecidas sean superiores a las registrados por la prensa.



Gráfica 5. Hechos de corrupción asociados a ejecuciones extrajudiciales reportados por la prensa entre 2016 y 2022, por categoría municipal



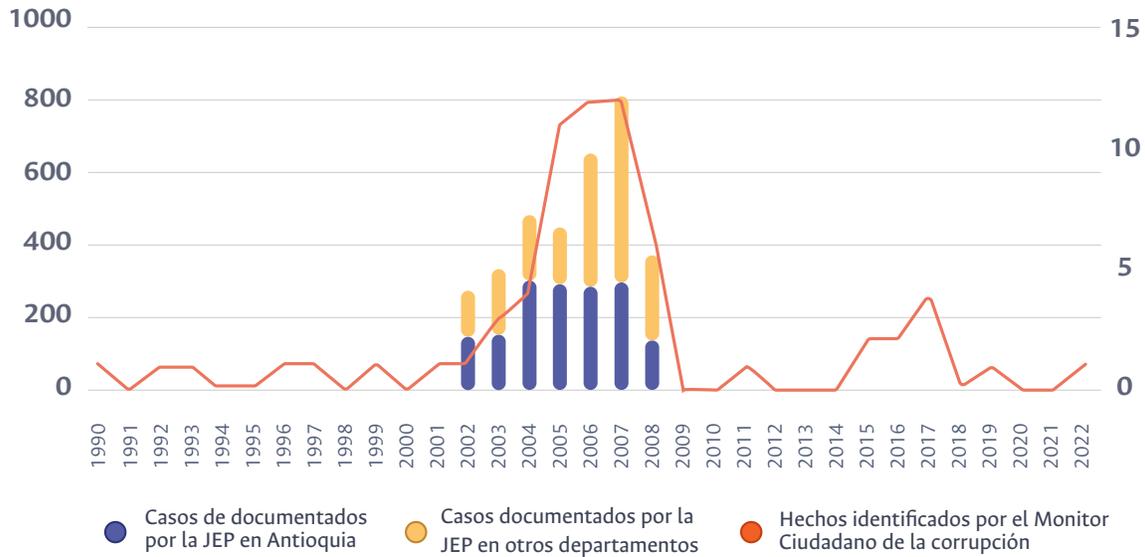
Fuente: Elaboración propia con base en Radiografía de la Corrupción (2024).

La magnitud de este fenómeno conllevó a que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) diera apertura a un macro caso denominado “003 Asesinatos y Desapariciones Forzadas presentadas como bajas en combate por agentes el Estado”, en el que, con corte a 31 de mayo de 2024, se han recibido versiones de 789 integrantes de la fuerza pública y se han acreditado 3625 víctimas⁴². Los casos identificados por la JEP muestran coincidencia con la tendencia de hechos registrados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción en el periodo 2002-2008. En este periodo se da un aumento en el número de casos documentados por la JEP y de hechos reportados por la prensa, que tiene como pico máximo el año 2007 e inicia su descenso en el año 2008.



42 Jurisdicción Especial para la Paz. Caso 003.

Gráfica 6. Hechos de corrupción asociados a ejecuciones extrajudiciales reportados por la prensa entre 2016 y 2022 y casos documentados por la JEP entre 2002 y 2008



Fuente: Elaboración propia con base en Radiografía de la Corrupción (2024) y datos JEP (2024)

Tras la firma del Acuerdo de Paz, se han presentado nuevas ejecuciones extrajudiciales. Dos casos han sido registrados por la prensa por su alcance: en primer lugar, el homicidio y presentación como baja en combate de un exintegrante de las FARC-EP que se encontraba desarrollando su proceso de reincorporación a la vida civil y, en segundo lugar, la presentación como bajas en combate de 11 personas pertenecientes a una comunidad indígena en desarrollo de una operación militar⁴³.

3.4. Tendencias de la corrupción en territorios de paz

En el año 2016, antes de la firma del Acuerdo de Paz, Transparencia por Colombia realizó un estudio sobre la corrupción en territorios de paz identificando 187 hechos de corrupción que sucedieron o fueron registrados por los medios de comunicación entre 2010 y 2016 (Transparencia por Colombia, 2016). Tras la firma del Acuerdo de Paz y hasta 2022, el Monitor Ciudadano de la Corrupción ha identificado 53



⁴³ Radiografía de la Corrupción. *Ojo por ojo y el país quedó ciego & Masacre en bazar en Puerto Leguízamo, Putumayo.*

hechos de corrupción en los territorios PDET⁴⁴. A continuación, se presentan algunas características de los hechos identificados con el fin de revisar similitudes y diferencias en los hechos registrados antes de la firma del Acuerdo de Paz (2010-2016) y tras la firma del Acuerdo (2016-2022):

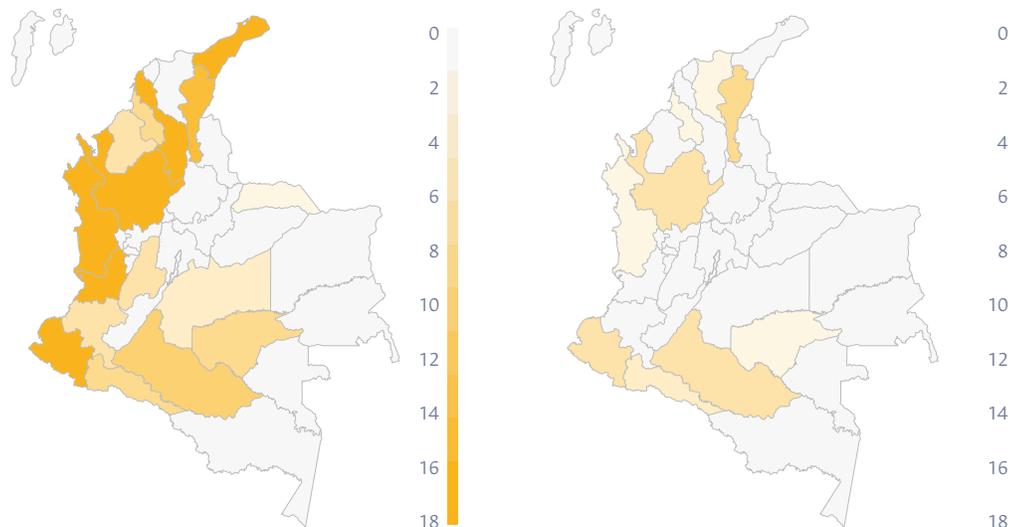
- Entre 2010 y 2016 más del 60% de los hechos se concentraban en 7 departamentos: La Guajira, Valle, Nariño, Chocó, Antioquia, Bolívar y César. Mientras que entre 2016 y 2022, cerca del 65% de los hechos se registran en 5 departamentos: Caquetá, Valle, Nariño, Antioquia y César. Lo anterior permite evidenciar que entre 2010 y 2022 los departamentos de Antioquia, Valle, Nariño y César han sido los de mayor incidencia de hechos de corrupción en territorios de paz, según lo registrado en el Monitor Ciudadano de la Corrupción.
- Entre 2010 y 2016, los municipios más afectados, con el 20% de los hechos registrados, fueron Tumaco (Nariño), San José del Guaviare (Guaviare), Nechí (Antioquia), La Paz (Cesar), Carmen de Bolívar (Bolívar), Arauca (Arauca), El Bagre (Antioquia), y Puerto Asís (Putumayo). Por su parte, entre 2016 y 2022, los municipios más afectados, con el 37% de los hechos registrados, fueron Buenaventura (Valle), Valledupar (Cesar), San José del Guaviare (Guaviare), y Tumaco (Nariño). De esta manera se observa que municipios como Tumaco y San José del Guaviare son municipios que han mantenido una alta exposición a hechos de corrupción antes y después de la firma del Acuerdo de Paz.
- Debe señalarse que, al revisar las condiciones de libertad de prensa de los municipios donde se han registrado estos hechos, el 43% de los municipios se encuentran en condición de silenciamiento⁴⁵ y un 4% con insuficiente información, por tanto, la posibilidad de que exista un subregistro en la prensa del conjunto de hechos de corrupción que ocurren en estos territorios es alta.



⁴⁴ Son municipios priorizados para implementar Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la priorización tuvo en cuenta cuatro factores: desarrollo institucional, condiciones de pobreza, incidencia del conflicto armado y presencia de economías ilícitas.

⁴⁵ La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) realizó un diagnóstico sobre el ecosistema de medios de comunicación a nivel municipal en Colombia, identificando zonas que están en silencio, es decir, “donde no existen medios de comunicación en el municipio o si existen, no cubren todo el municipio o no producen información local” (FLIP, 2020).

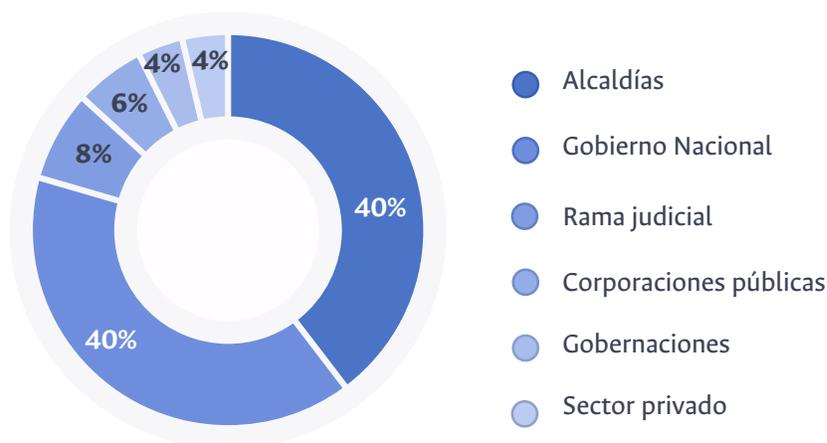
Mapa 4. Hechos de corrupción registrados en territorios de paz entre 2010 y 2016 (antes de la firma del Acuerdo de Paz) y entre 2016 y 2022 (después de la firma del Acuerdo de Paz)



Fuente: Elaboración propia con base en Corrupción en territorios de paz (2016) y Radiografía de la Corrupción (2024).

- En estos territorios, tras la firma del Acuerdo de Paz, los hechos de corrupción involucran en la misma proporción a las alcaldías y sus entidades adscritas, y a las entidades del gobierno nacional que hacen presencia en estos territorios como entidades afectadas⁴⁶. Esto indica que además de una fragilidad institucional en las entidades del nivel local, se tienen vulnerabilidades en la acción territorial desplegada desde el nivel central.

Gráfica 8. Entidades afectadas por corrupción en territorios de paz entre 2016 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Radiografía de la Corrupción (2024).

⁴⁶ 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 privada (Transparencia por Colombia, 2021b).

- En relación con el tipo de personas afectadas en estos hechos⁴⁷, en aquellos en donde es posible su identificación, se observa que los hechos que más inciden en las alcaldías están relacionados con afectación a poblaciones vulnerables socioeconómicamente; mientras que las poblaciones más afectadas en hechos relacionados con el gobierno nacional, son principalmente los niños, niñas y adolescentes.

Gráfica 9. Entidades afectadas por corrupción en territorios de paz entre 2016 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Radiografía de la Corrupción (2024) y datos JEP (2024)

⁴⁷ Las personas afectadas son el grupo o sector poblacional que experimenta directamente las consecuencias de un hecho de corrupción (Transparencia por Colombia, 2024).



4. Construcción de paz y lucha contra la corrupción: la necesidad de articular agendas

En este apartado se explora cómo los diferentes alcances dados a la construcción de paz guardan relación con la agenda de lucha contra la corrupción. Para ello, a continuación, se presenta: 1) la relación entre las tres concepciones de paz y tres expresiones de su relación con la agenda anticorrupción en Colombia; 2) el Acuerdo de Paz de 2016 como un instrumento novedoso en Colombia para articular las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción; y 3) nuevos mercados de corrupción y dinámicas de corrupción emergentes.

4.1. Tres alcances de la construcción de paz y tres expresiones de su relación con la agenda anticorrupción en Colombia

La corrupción puede generar obstáculos a los procesos de construcción de paz, tengan estos un alcance minimalista, intermedio o maximalista, pues en el corto plazo llega a afectar el propósito de eliminación de la violencia física, en el mediano plazo la superación de otras formas de violencia y en el largo plazo limita que los conflictos sean regulados con criterios de justicia social y participación ciudadana. Le Billon (2008) plantea como consecuencias de la corrupción en escenarios de construcción de paz: a) renovación del conflicto; b) impacto negativo en ingresos públicos; c) aprovechamiento del Estado por antiguos criminales; d) malversación de recursos de reconstrucción; e) afectación a independencia de la policía y la justicia; f) reclutamiento de antiguos combatientes en otras estructuras armadas; g) inversiones ineficaces de recursos; h) contratos favorables a empresas extranjeras.

Esto se puede observar de manera más específica para el caso colombiano, en relación con las tres formas en que el conflicto armado y la corrupción se han relacionado, con lo cual se evidencia que las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción deben ir de la mano para abordar el alcance sistémico de ambos fenómenos. Además, esto encuentra respaldo en aproximaciones anticorrupción que afirman que es necesario tener un enfoque indirecto de lucha contra este fenómeno afirmando que “no se lucha contra la corrupción luchando contra la corrupción” (Kauffman, 2017), y que son necesarias reformas sociales y políticas que pueden generar control de la corrupción como subproducto (Jackson, 2020), es decir, en este caso, reformas necesarias para construir la paz son también reformas que permiten luchar contra la corrupción.



a) Avanzar en la paz minimalista para posicionar la agenda la lucha contra la corrupción

Como se indicó previamente, cuando la intensidad del conflicto disminuyó con el Acuerdo de Paz de 2016, la atención se desplazó hacia la corrupción, que previamente podría haber sido eclipsada por la urgencia de abordar la violencia. Esto indica que avanzar en la eliminación de la violencia física (paz minimalista) puede contribuir a posicionar en la agenda pública el problema de la corrupción. Igualmente, si el problema de la corrupción no es abordado, existe el riesgo de que la corrupción pueda conducir a la reincidencia en la violencia o la renovación del conflicto (por ejemplo, con el rearme de combatientes y su ingreso en nuevas estructuras armadas o de crimen organizado) (Le Billon, 2008) y con ello a un debilitamiento de la lucha contra la corrupción como asunto de interés público.

b) Promover la paz intermedia para romper el círculo vicioso entre corrupción y conflicto armado

Previamente, se indicó que la corrupción en Colombia ha sido simultáneamente una causa de conflictos armados, un motor para su persistencia y prolongación, y una consecuencia de la degradación del conflicto, esto es, la generación de un círculo vicioso o espiral de causas y consecuencias. Por ello, las acciones propuestas en el marco de concepciones intermedias de la paz, orientadas a la promoción de desarrollo, son relevantes para hacer frente a las causas del conflicto armado y romper el círculo vicioso.

Como lo indica Le Billon (2008) en contextos de superación de conflicto, la corrupción tiene efectos negativos en la generación de ingresos públicos y permite que se destinen recursos a proyectos que no son eficaces o necesarios bajo la apariencia de promoción del desarrollo. De igual forma, el desarrollo se ve afectado por numerosas irregularidades en la contratación pública, en particular en contratos de proyectos productivos derivados de acuerdos de paz (Launay, 2019).

Además, teniendo en cuenta que los procesos de construcción de paz tienen como uno de sus propósitos la garantía de los derechos humanos, la corrupción puede generar obstáculos en este objetivo (Launay, 2019), lo cual implica que los derechos humanos de la población, especialmente de la más vulnerable y afectada por el conflicto armado, no sean respetados por actores públicos y privados, ni protegidos y cumplidos por el Estado (Peters, 2018).



c) Construir la paz maximalista para impedir la captura y reconfiguración cooptada del Estado

En la sección anterior se exploraron los elementos y manifestaciones de la captura y reconfiguración cooptada del Estado como forma en que se han relacionado la corrupción y el conflicto armado en Colombia. Se evidenció la complejidad y carácter sistémico del problema, por lo cual una agenda de construcción de paz maximalista, que además de tratar las causas del conflicto aborde sus consecuencias de manera estructural y promueva iniciativas de la sociedad civil, así como la protección del espacio cívico, puede ser una apuesta de largo plazo para impedir los intentos de captura y reconfiguración cooptada del Estado.

Como contracara, la corrupción puede afectar la legitimidad de los esfuerzos de construcción de paz y, en el largo plazo, la eficacia estatal en estos procesos (Scharbatke-Church & Cheyenne, 2009); esto agravado por instituciones y estructuras de gobierno débiles, baja capacidad de transformación de prácticas culturales y entrada masiva de dinero de la cooperación internacional sin mecanismos de control (Chene, 2012).

Como corolario, se debilita la democracia porque no se permite que se consolide un gobierno viable y una economía estable que sirvan de sustento e implementen los procesos de construcción de paz (Vučetić, 2016). Además, se genera captación de la renta pública por parte de actores armados o de privados que capturan los recursos para la paz y, como consecuencia, se afecta la confianza en el Estado (Launay, 2019). Además, la corrupción limita las capacidades del sistema judicial y fomenta la impunidad, debilitando el Estado de derecho y el principio básico de igualdad ante la ley (Transparency International, 2023). Ante este escenario, la ciudadanía deja de denunciar los hechos de corrupción que identifica en los proyectos y planes ejecutados en el marco de la construcción de paz, lo cual implica la pérdida de legitimidad del Estado (Sama, 2021).

En última instancia, la legitimidad del Estado y la consolidación de la democracia en Colombia dependen en buena medida de la capacidad de la sociedad para resistir y superar los intentos de captura y reconfiguración cooptada del Estado, para lo cual se requiere una agenda común de construcción de paz y lucha contra la corrupción.



4.2. El Acuerdo de Paz de 2016 como un instrumento para vincular las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción

En Colombia se han dado múltiples procesos con el fin de avanzar en la construcción de paz⁴⁸, los cuales han tenido diversos alcances. Incluso, se puede afirmar que dentro de un mismo proceso de diálogo y negociación se han acordado medidas minimalistas, intermedias y maximalistas. Este es el caso del Acuerdo de Paz de 2016, en el cual existe un gran número de disposiciones con horizontes temporales y alcance diferenciado.

Tabla 2. Medidas de construcción de paz contempladas en el Acuerdo de Paz

Tipo de construcción de paz	Medidas de construcción de paz contempladas en el Acuerdo de Paz
Minimalista / Paz negativa	Punto 3. Cese al fuego y hostilidades. Reincorporación económica, política y social
Intermedia / Paz positiva	Punto 1. Reforma Rural Integral diferenciada territorialmente Punto 4. Tratamiento de los cultivos de uso ilícito Punto 5. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición
Maximalista	Punto 2. Derechos y garantías para la participación política y ciudadana y sus formas organizativas

Elaboración propia con base en Mora (2019).

Como se señaló previamente, la corrupción puede afectar las medidas de construcción de paz, tengan estas un carácter minimalista, intermedio o maximalista, con efectos en el corto, mediano y largo plazo. Comprendiendo que la corrupción podría socavar la implementación del Acuerdo de Paz, las partes firmantes incluyeron algunas medidas orientadas a prevenir efectos negativos de la corrupción en la implementación, y algunas otras dirigidas a impactar expresiones de la corrupción asociadas a los puntos acordados. Con lo cual, el Acuerdo de Paz se constituye en un instrumento novedoso en Colombia para acercar las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción. A continuación, se presentan medidas específicas que el Acuerdo de Paz incluyó para avanzar en la superación del conflicto de la mano de una agenda anticorrupción.



⁴⁸ Los acuerdos de paz alcanzados entre el Estado colombiano y organizaciones armadas pueden ser consultados en: Velandia (2021). *Todas las paces*. Bogotá.

El primer punto del Acuerdo de Paz, orientado a cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y de esa manera lograr mayor convergencia y equidad entre regiones, incluyó la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural como aspecto para lograr transparencia en la propiedad de la tierra. Su implementación tendría efectos positivos en la superación de causas y consecuencias del conflicto asociadas a la propiedad rural, así como mejoras del recaudo y de la transparencia en los presupuestos públicos municipales, es decir, tendría el potencial de impactar en reducción de la conflictividad, reparación de las víctimas, desarrollo territorial y lucha contra la corrupción⁴⁹.

Tabla 3. Medidas anticorrupción y de promoción de transparencia en el punto “Reforma Rural Integral” del Acuerdo de Paz

1. Reforma Rural Integral	Medidas acordadas
1.1. Acceso y uso	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito • Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, actualización y conservación del catastro rural.
1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información catastral. • Sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.

Elaboración propia con base en Acuerdo de Paz (2016).

Reconociendo el carácter político del conflicto armado, el Acuerdo de Paz incluyó en su segundo punto medidas orientadas a generar una apertura democrática que aborda asuntos relacionados con la participación electoral y la necesidad de una reforma política, así como elementos asociados a la garantía de la participación ciudadana mediante otros mecanismos, incluyendo el control y la veeduría ciudadana. La implementación de estas medidas aportarían en impedir los intentos de captura y reconfiguración cooptada del Estado y en generar condiciones habilitantes en el espacio cívico para la lucha contra la corrupción⁵⁰.



49 *Transparencia por Colombia (2020) elaboró un Mapa de Riesgos de Corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, con énfasis en los puntos 1 y 4 del Acuerdo, identificando 11 factores de riesgo de corrupción en tres dimensiones clave de la lucha contra la corrupción: visibilidad, institucionalidad y control y sanción.*

50 *Restrepo Hung & Martínez (2015) profundizan el análisis sobre los ajustes necesarios al sistema político-electoral y la participación política para alcanzar la paz territorial, destacando la necesidad de garantías para la participación y representación política de terceras fuerzas y nuevos grupos resultantes del Acuerdo de Paz; ajustes al sistema político electoral para incrementar la representatividad, credibilidad, legitimidad y gobernabilidad; y garantías para la participación política de los ciudadanos a través de mecanismos de participación directa en el ciclo de gestión del desarrollo municipal y departamental.*

Tabla 4. Medidas anticorrupción y de promoción de transparencia en el punto “Apertura democrática para construir la paz” del Acuerdo de Paz

2. Apertura democrática para construir la paz	Medidas acordadas
<p>2.2. Mecanismos democráticos de participación</p> <p>2.2.5 Control y veeduría ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia. • Mecanismos de información como parte de un sistema de rendición de cuentas del Acuerdo. • Programa especial para la eliminación y prevención de la corrupción en la implementación del Acuerdo. • Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por posibles hechos de corrupción. • Campaña institucional de divulgación de derechos ciudadanos y obligaciones de las autoridades en materia de participación y control ciudadano. • Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de todas las servidoras y servidores públicos de elección popular. • Vincular universidades públicas a campañas para la promoción de la participación y el control ciudadano.
<p>2.2. Mecanismos democráticos de participación</p> <p>2.3.3 Promoción de la transparencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales. • Mecanismos para facilitar denuncias ciudadanas y sistema para su seguimiento. • Auditoría técnica del censo electoral. • Conformar tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. • Fortalecer capacidad de investigación y sanción de delitos, faltas electorales e infiltración criminal en actividad política. • Apoyar adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales. • Apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia. • Promover la participación de movimientos y organizaciones sociales en la vigilancia y control de los procesos electorales. • Ajustes normativos para la asignación transparente de la pauta oficial.

Elaboración propia con base en Acuerdo de Paz (2016).

Un tercer punto, crucial para la firma del Acuerdo de Paz, fue el relacionado propiamente con la eliminación de la violencia física entre las partes (paz minimalista). Al respecto fue significativa la medida de monitoreo y verificación internacional del cese al fuego bilateral y definitivo y de la dejación de armas por parte de las FARC-EP, lo cual buscó dotar de transparencia este proceso ante la opinión pública nacional e internacional. Adicionalmente, se acordaron medidas específicas para combatir el crimen organizado y las organizaciones sucesoras del paramilitarismo



como amenazas para la seguridad de los excombatientes de las FARC-EP⁵¹, para lo cual se acordó prestar especial vigilancia al nexo entre ese tipo de estructuras y los servidores públicos, por lo que las medidas se orientan a garantizar la integridad en el servicio público.

Tabla 5. Medidas anticorrupción y de promoción de transparencia en el punto “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas” del Acuerdo de Paz

3. Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas	Medidas acordadas
<p>3.1. Cese al fuego y hostilidades bilateral y definitivo</p> <p>3.1.3. Monitoreo y verificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el cese al fuego y de hostilidades y la dejación de armas.
<p>3.4. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones sucesoras del paramilitarismo</p> <p>3.4.11 Medidas de prevención y lucha contra la corrupción</p>	<ul style="list-style-type: none"> Verificación de idoneidad de servidores públicos para el ejercicio cabal de la función pública. Certificación de la integridad y desempeño de los servidores/as públicos. Garantías para mantener la vigilancia y seguimiento al patrimonio económico de los servidores/as públicos y control sobre sus ingresos, de tal manera que esté acorde con sus salarios y actividades legales. Reformas legislativas para que existan sanciones a partidos o movimientos políticos, cuyas personas candidatas o elegidas a corporaciones públicas o cargos de elección uninominal, hayan resultado condenadas por vinculación con organizaciones criminales.

Elaboración propia con base en Acuerdo de Paz (2016).

El cuarto punto del Acuerdo de Paz guarda relación tanto con el punto de reforma rural integral, como con algunas medidas de lucha contra organizaciones sucesoras del paramilitarismo establecidas en el punto de cese del fuego y hostilidades. En éste resultan significativas las medidas acordadas para hacer frente a la corrupción asociada al narcotráfico, especialmente las que se orientan a la identificación de sus redes y cadenas de valor de economía ilícita y del lavado de activos asociado a sus flujos financieros. Igualmente, se incluyen medidas de fortalecimiento institucional y cooperación internacional para adelantar estas labores y otras asociadas a la extinción de dominio.



51 Con corte a 31 de mayo de 2024 se ha registrado el homicidio de más de 400 excombatientes desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Véase: INDEPAZ (2024) *Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo asesinados hasta 2024*.

Esto resulta relevante teniendo en cuenta que durante los conflictos armados surgen economías ilícitas que pueden prolongar su existencia en los procesos de transición y construcción de paz (Vučetić, 2016), fomentando la corrupción política y administrativa mediante alianzas con altos cargos del gobierno y partidos políticos para continuar con sus actividades delictivas. Estas economías disputan el control territorial del Estado, en la medida en que las zonas que quedan bajo el control de los grupos criminales no pueden integrarse a las iniciativas de construcción de paz, limitando el accionar institucional.

Tabla 6. Medidas anticorrupción y de promoción de transparencia en el punto “Solución al problema de las drogas ilícitas” del Acuerdo de Paz

4.Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	Medidas acordadas
<p>4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos</p> <p>4.3.1. Judicialización efectiva</p> <p>4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos</p> <p>4.3.4. Estrategia de lucha contra la corrupción</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico. • Creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad. • Fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico • Identificación de la cadena de valor del narcotráfico. • Ajustes normativos y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas. • Cualificación, fortalecimiento, rediseño y creación de instancias de investigación, de control financiero y de lavado de activos. • Campaña nacional que promueva valores y alerte sobre nuevas modalidades de lavado, para ejercer el control y fiscalización frente a la corrupción asociada al lavado de activos, con el fin de evitar que la población y las instituciones sean utilizadas para el lavado. • Nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio. • Ajustes normativos e institucionales para la administración transparente y eficiente de los bienes en proceso de extinción.

Elaboración propia con base en Acuerdo de Paz (2016).



Finalmente, el sexto punto del Acuerdo de Paz, donde se estipularon medidas sobre cómo llevar a cabo la implementación de todo el Acuerdo, incluyó principalmente dos aspectos relevantes. De una parte, medidas para el acceso a la información y el control de riesgos de corrupción, incluyendo mapas de seguimiento, mecanismos de rendición de cuentas, matrices de riesgo, y fortalecimiento del control interno y los órganos de control. De otra parte, se estableció un calendario de implementación, incluyendo aspectos prioritarios a implementar en el primer año tras la firma del Acuerdo; dentro de estos aspectos estuvo contemplado tramitar de forma temprana normas para la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del control y la veeduría ciudadana, lo cual evidencia el interés de las partes de acercar las agendas anticorrupción y de construcción de paz. Sin embargo, esto no sucedió.

Tabla 7. Medidas anticorrupción y de promoción de transparencia en el punto “Implementación, verificación y refrendación” del Acuerdo de Paz

6. Implementación, Verificación y Refrendación	Medidas acordadas
<p>6.1. Mecanismos de implementación y verificación</p> <p>6.1.5. Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas interactivos de seguimiento. • Mecanismos de rendición periódica de cuentas. • Herramientas de las nuevas tecnologías de información. • Matrices de riesgos de corrupción, y estrategias de mitigación, concientización y prevención de malas prácticas, clientelismo y corrupción. • Fortalecimiento de los mecanismos de control interno. • Acompañamiento especial de los órganos de control.
<p>6.1. Mecanismos de implementación y verificación</p> <p>6.1.10. Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley y/o normas para la adopción de medidas para combatir la corrupción. • Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de Control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia.

Elaboración propia con base en Mora (2019).

Algunas de estas medidas presentan avances en su implementación, otras se encuentran rezagadas y varias no han iniciado su implementación⁵². A pesar de ello, el Acuerdo de Paz continúa siendo un instrumento con medidas pendientes que pueden fortalecer la lucha contra la corrupción en el país. Igualmente, como

.....

52 El avance de los indicadores de implementación puede ser consultados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Disponible en: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

se ha señalado previamente, el combate a la corrupción se puede realizar de forma indirecta y, en este sentido, la mayor parte de las medidas acordadas, no solamente las relacionadas directamente con asuntos de transparencia y anticorrupción, pueden contribuir potencialmente a reducir condiciones que facilitan la corrupción, en suma, implementar el Acuerdo de Paz de 2016 es un mecanismo relevante para combatir la corrupción.

Finalmente, acercar la agenda de construcción de paz y de lucha contra la corrupción implica también aprovechar las lecciones aprendidas y avances de cada agenda para el fortalecimiento de la otra. Los aprendizajes nacionales e internacionales en materia de justicia transicional y restaurativa en contextos de vulneración grave de derechos humanos como los generados por conflictos armados, puede aportar en el desarrollo de la agenda anticorrupción en la perspectiva de reparación de los daños que esta genera⁵³. Elementos clave de la justicia transicional, en este sentido, son el enjuiciamiento de los responsables, la búsqueda de la verdad y la reparación de los daños⁵⁴, esta última incluye medidas de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación, y garantías de no repetición. Al respecto, el Acuerdo de Paz incluye un punto específico asociado a la justicia transicional, cuya implementación puede derivar en múltiples aprendizajes al respecto.

Desde otra perspectiva, y teniendo en cuenta que las víctimas del conflicto armado pueden ser simultáneamente víctimas de la corrupción, se puede afirmar la posibilidad de avanzar simultáneamente en la reparación del daño causado por el conflicto armado y la reparación del daño causado por la corrupción, ya que, como se ha identificado previamente, la relación entre conflicto armado y corrupción es estructural, por lo cual la reparación de estos daños requiere igualmente acción estructural. Al respecto, es relevante que en Colombia se ha reconocido tanto a las víctimas del conflicto armado en la Ley 1448 de 2011, como a las víctimas de actos de corrupción en la Ley 2195 de 2022, así como la jurisprudencia y la doctrina derivada del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con vulneraciones a derechos humanos generadas por conflictos armados y por actos de corrupción⁵⁵.



- 53 *El daño causado por corrupción es un fenómeno que produce pérdida, disminución o menoscabo, entendido en su dimensión individual, colectiva y social, y es generado por un hecho concreto que ocasiona vulneración a los derechos humanos (Transparencia por Colombia, 2022b).*
- 54 *La reparación del daño causado por corrupción implica garantizar los derechos vulnerados por un hecho de corrupción, transformando la situación o escenario de corrupción que dio lugar a la vulneración; implica adoptar medidas de carácter material e inmaterial que conlleven al resarcimiento del daño, para restituir, indemnizar, satisfacer y rehabilitar, así como para promover transformación política, económica, social y cultural (Transparencia por Colombia, 2022b).*
- 55 *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la corrupción afecta los derechos humanos de forma directa cuando el acto de corrupción configura violaciones de derechos humanos, es decir, cuando hay incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos; e indirecta, referida a las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción que pueden afectar el goce y ejercicio de los derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).*

4.3. Nuevos mercados de corrupción y dinámicas de corrupción emergentes

Los intentos de construcción de paz no necesariamente traen consigo nuevas formas de corrupción, el fenómeno sigue siendo llevado a cabo por los actores tradicionales de la corrupción, pero puede encontrar otros escenarios de abuso del poder que se podrían definir como un nuevo mercado de corrupción (Restrepo M. , 2018), el cual se construye a partir de la llegada de nuevos recursos, nuevos actores y nuevos procesos en la gestión pública (por ejemplo, se puede generar la malversación de los recursos orientados a proyectos de infraestructura destinados a la construcción de paz).

En este sentido, es necesario reiterar que en Colombia se han desarrollado múltiples procesos de paz, así como iniciativas destinadas a superar el conflicto, en las que se han abierto nuevos mercados de corrupción registrando dinámicas de corrupción emergentes asociadas a la paz:

- En el proceso adelantado con las AUC que se viabilizó jurídicamente con la Ley de Justicia y Paz se incluyeron programas de acompañamiento para la reinserción a la vida civil de los excombatientes. Sin embargo, este proceso fue afectado por la corrupción mediante hechos asociados al desvío de recursos destinados a proyectos productivos, fuga de información de los procesos judiciales, y cobros por parte de funcionarios judiciales a los comparecientes para adelantar procesos o mantenerles los beneficios derivados de la ley⁵⁶.
- La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), como un mecanismo para reparar a las personas y comunidades afectadas por el conflicto armado, también ha estado expuesta a la corrupción mediante hechos como la inclusión fraudulenta de personas al registro de víctimas para acceder a recursos de la reparación, cobros irregulares por parte de privados y funcionarios públicos para adelantar trámites de inscripción en el registro, irregularidades en giros de indemnizaciones (que incluyen giros a personas fallecidas), atención y ayuda humanitaria, aplicación de subsidios de vivienda urbana, y corrupción en la contratación y ejecución de obras destinadas a la reparación de las víctimas⁵⁷. De esta manera, se han presentado casos de revictimización de personas que ya habían sido afectadas previamente por el conflicto armado.



56 *Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Cuentas poco claras, chocolate muy espeso; Juegos peligrosos con la información; Ni protección ni asistencia & Sin Justicia ni Paz.*

57 *Radiografía de la Corrupción 2016-2022. Defendiendo mi bolsillo; Esas no son víctimas; Votos condenados & Se burlaron de las víctimas.*

- Durante la etapa de negociación del Acuerdo de Paz de 2016 ocurrieron hechos de corrupción en el sector de seguridad y defensa que afectaron la negociación. Al interior del Ejército Nacional se llevó a cabo la Operación Andrómeda, que tuvo como una de sus acciones la obtención ilegal de información de seguridad nacional desde las cuentas de correo electrónico de los integrantes de los equipos negociadores del Gobierno Nacional y de las FARC-EP⁵⁸.
- Tras la firma del Acuerdo de Paz, y con la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, se han dado intentos de ingreso irregular a esta jurisdicción por parte de personas condenadas por delitos asociados al narcotráfico, con el fin de acceder a los beneficios y penas reducidas y alternativas que ofrece la justicia transicional, así como operaciones para obstaculizar e interrumpir el desarrollo de los procesos judiciales. En estos intentos se han visto involucrados secretarios de seguridad departamentales, fiscales y jueces⁵⁹.
- En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, desde 2022, se han registrado posibles hechos de corrupción asociados a la adjudicación irregular de contratos para proyectos productivos y nuevas instituciones creadas por el Acuerdo de Paz mediante la conformación de redes entre funcionarios públicos, congresistas y contratistas; así como irregularidades en la presentación, aprobación y ejecución de proyectos de inversión pública asociados al Acuerdo de Paz y financiados con recursos del Sistema General de Regalías mediante el OCAD Paz, en hechos que involucran alcaldes, contratistas, funcionarios del gobierno nacional y de los órganos de control⁶⁰.
- En el marco del escándalo de corrupción asociado a la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastre⁶¹, uno de los principales involucrados ha señalado que presuntamente se habrían direccionado recursos de esa entidad hacia el ELN vía contratación pública y con la intermediación de una representante a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), que es una curul especial creada en el marco del Acuerdo de Paz de 2016 para dar representatividad en el Congreso de la República a territorios excluidos y afectados por el conflicto armado interno. Según lo dicho por el implicado, el objetivo de este direccionamiento de recursos públicos al ELN sería mantener a esta organización en la mesa de negociaciones de la Paz Total.



58 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Andrómeda: de cabeza al Ejército.*

59 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *La traición del siglo; Justicia de disfraces; Exfiscal de la JEP Sentenciado a 8 Años por Red Criminal & Aunque lo vistan de guerrillero, narco se queda.*

60 Radiografía de la Corrupción 2016-2022. *Los “acuerdos” pos-Acuerdos; Se Metieron al Bolsillo la Plata para la Paz; Un Relato de Corrupción y Abuso de Poder; Firme la firma para la firma & Entre Audios y Acusaciones hacia Alcalde de La Paz.*

61 Véase: *Transparencia por Colombia (2024). Alto tiene que pasar. Seguimiento al escándalo de la UNGRD y sus implicaciones.*

Cuadro 9. Se Metieron al Bolsillo la Plata para la Paz

Entre 2020 y 2022, un revelador informe de investigación realizado por el medio de comunicación Blu Radio puso al descubierto una intrincada red de corrupción que operaba en el marco del OCAD-Paz (Órgano Colegiado de Administración). Esta red involucraba a funcionarios de alto nivel, congresistas, mandatarios locales y contratistas que tramaban maniobras ilícitas con el propósito de desviar aproximadamente el 12 % de los recursos aprobados por el OCAD-Paz para su beneficio personal. El punto central de esta red de corrupción parecía ser el Director Nacional de Planeación. Las investigaciones indican que el director lideraba una trama que incluía a funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, congresistas, gobernadores, alcaldes y contratistas. A través de sobornos, tráfico de influencias y manipulación de evaluaciones, los involucrados aseguraban que los proyectos se otorgaran a empresas y contratistas directamente relacionados con ellos. Después de obtener los proyectos, los contratistas aumentaban exorbitantemente los costos y presentaban facturas por servicios que nunca se llevaron a cabo. A pesar de las negaciones por parte de los involucrados, esta historia sigue generando interrogantes sobre la gestión de los recursos destinados a los proyectos de paz.”

Monitor Ciudadano de la Corrupción 2022.

En perspectiva de prevenir la configuración de nuevos mercados de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, Transparencia por Colombia ha identificado algunos elementos que pueden afectar el proceso, así como necesidades para su mitigación:

- Transparencia por Colombia (2020) hizo una identificación de Riesgos de Corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente en los puntos asociados a la reforma rural integral y la solución al problema de drogas ilícitas. Los factores de riesgo identificados fueron:
 - Escasa Transparencia Activa sobre información pública de presupuestos, contratos y recursos de la implementación de los puntos 1 y 4.
 - Limitaciones en el funcionamiento del Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO) como Sistema de Información de la Implementación.
 - Las respuestas a las solicitudes de información pública sobre los recursos de la implementación son insuficientes o incompletas.
 - Imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación.



- Carencia de objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos contractuales y presupuestales de los recursos de la implementación.
 - Los instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento a los recursos son insuficientes.
 - La capacidad institucional para la implementación a nivel territorial es débil y limitada.
 - Obstáculos para el ejercicio de control ciudadano a la implementación.
 - Aumento en la violencia sistemática en los territorios focalizados para la implementación.
 - La capacidad institucional de los órganos de control a nivel territorial es limitada y la labor de los órganos de monitoreo al Acuerdo de Paz enfrenta desacreditaciones.
 - El proceso de rendición de cuentas sobre la implementación es precario.
- Profundizando en los riesgos de corrupción asociados a la contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz, Transparencia por Colombia (2023d) ha elevado alertas sobre elementos que pueden tener impacto negativo en la instalación de capacidades, el ejercicio de control interno, control institucional y control ciudadano y, nuevamente, en la materialización de acciones públicas para superar las condiciones de debilidad institucional, la reducción de la incidencia del conflicto, y la superación de la pobreza y la inequidad regional. Algunos de estos elementos con impacto negativo son:
 - Subregistro y deficiencias en la calidad de la información contractual.
 - Débil transparencia presupuestaria y predominio de la contratación directa y los regímenes especiales.
 - Predominio de la contratación de servicios profesionales a nivel territorial.
 - Respecto de los proyectos financiados con recursos de regalías para implementar el Acuerdo de Paz, Transparencia por Colombia (2023a) ha señalado dinámicas que pueden facilitar la materialización de riesgos de corrupción y obstaculizar el desarrollo que se busca con la implementación de estos proyectos en los municipios PDET:
 - Elevadas disparidades en las tasas de aprobación entre municipios PDET.
 - Limitaciones al ejercicio de control ciudadano.
 - Complejidades en la asignación de ejecutores y contratistas.
 - Limitaciones para el acceso a la información contractual.
 - Presencia de contratistas financiadores de campañas políticas.
 - La apertura de estos nuevos mercados de corrupción tiene como elemento facilitador las restricciones al espacio cívico. Para enfrentar esta situación se requiere el apoyo a los procesos de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz (Transparencia por Colombia, 2022a), incluyendo:



- Fortalecimiento de la garantía del derecho de acceso a la información sobre normas, mecanismos y herramientas digitales.
- Fortalecimiento de la institucionalidad local en función del relacionamiento de funcionarios y contratistas con la ciudadanía.
- Mejoramiento de los arreglos institucionales de la implementación, la gobernanza de recursos, y la transparencia en los procesos y procedimientos contractuales y presupuestales.
- Garantías para el control ciudadano mediante procesos de rendición de cuentas, garantías de derechos humanos, articulación con órganos de control y protección a denunciantes de corrupción.

Finalmente, como se ha señalado previamente, las acciones de implementación del Acuerdo de Paz pueden contribuir también en la lucha contra la corrupción de manera indirecta, por ejemplo, mediante el mejoramiento de las capacidades institucionales y la reducción de condiciones de desigualdad e inequidad estructural, teniendo en cuenta que las poblaciones más vulnerables son las que se enfrentan de manera más frecuente a la corrupción⁶².



62 *Transparencia por Colombia (2023b) ha estudiado el vínculo entre corrupción y desigualdad, destacando que: 1) la población más vulnerable se enfrenta de manera frecuente a la corrupción; 2) la corrupción exagera condiciones de desigualdad y se vincula a la violación de Derechos Humanos de grupos vulnerables; y 3) la corrupción puede profundizar la desigualdad estructural en el país.*



5. Recomendaciones para articular las agendas de construcción de paz y lucha contra la corrupción

1. Articular en la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción los instrumentos de lucha contra la corrupción y transparencia derivados del Acuerdo de Paz

El Acuerdo de Paz de 2016 es un instrumento novedoso y un punto de partida necesario para construir una agenda común de paz y lucha contra la corrupción. La implementación de gran parte de las medidas que tienen este potencial aún está por desarrollarse, por lo cual se requiere un esfuerzo decidido de las entidades con responsabilidad en su implementación para avanzar en este sentido.

La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción incluida en la Ley 2295 de 2023 puede incluir gran parte de las medidas acordadas en el Acuerdo de Paz relacionadas con fortalecimiento del control y la veeduría ciudadana, observatorios de transparencia, canales únicos de denuncia a nivel territorial, integridad en el servicio público, lavado de activos, herramientas tecnológicas para el acceso a la información y la lucha contra la corrupción, el combate a la corrupción generada por el narcotráfico, entre otras. Incluso, deberían ser explícitos los mecanismos de articulación entre la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción de la Ley 2295 de 2023 y la estrategia nacional de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico del punto 4 del Acuerdo de Paz.

2. Impulsar la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz desde una perspectiva de transparencia y prevención de la corrupción

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a cargo del desarrollo del catastro con enfoque multipropósito derivado del Acuerdo de Paz, debe contemplar un análisis riguroso de los riesgos de corrupción en su implementación, así como mecanismos de transparencia en la producción, gestión, uso y publicidad de la información catastral.

Los procesos de formalización de la propiedad rural, acceso a tierras en zonas focalizadas, y de compra de predios para la constitución de los fondos de tierras derivados del Acuerdo de Paz -procesos que adelanta la Agencia Nacional de Tierras- deben realizarse sin opacidades, garantizando el acceso a la información para la ciudadanía interesada y reduciendo al máximo la discrecionalidad en la adopción de decisiones, estas últimas deben estar fundamentadas en procesos y procedimientos claros, con criterios técnicos que aporten decididamente en el propósito de reforma agraria de la Paz Total y de la reforma rural integral del Acuerdo de Paz desde un enfoque de transparencia y prevención de la corrupción.



Lo anterior teniendo en cuenta la centralidad del problema de tierras en el desarrollo del conflicto armado, los vínculos entre corrupción y conflicto a nivel territorial, y la necesaria participación de grupos vulnerables (incluidas las víctimas del conflicto armado y la corrupción) en la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz.

3. Adelantar la implementación del punto 2 del Acuerdo de Paz, especialmente de las medidas de transparencia electoral en el nivel local

Teniendo en cuenta los aprendizajes sobre financiación ilegal de la política por parte de actores armados al margen de la ley, y las implicaciones de esto en procesos de captura y reconfiguración cooptada del Estado, se requiere impulsar la implementación de las medidas que el Acuerdo de Paz contempla para garantizar la integridad en los procesos electorales a nivel local, con el fin de limitar las posibilidades de intervención de nuevos y viejos actores armados y de las economías ilegales.

Igualmente, se debe adelantar la identificación de riesgos de corrupción emergentes en diseños institucionales para la participación en los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz. En el caso de la participación electoral, es necesario que las autoridades electorales y los órganos de investigación y control identifiquen los riesgos de corrupción, cooptación y captura de las curules creadas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), para que estas no sean un vehículo de movilización de intereses de actores armados que hacen presencia en estos territorios.

4. Articular en el nivel territorial las iniciativas de gestión de riesgos de corrupción y las de gestión de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo del punto 6 del Acuerdo de Paz

Los instrumentos que en el nivel territorial de gobierno se utilizan para gestionar los riesgos de corrupción deben contemplar su articulación a la prevención y detección de operaciones de lavado de activos y financiación del terrorismo, teniendo en cuenta que a nivel local las estructuras del crimen organizado impulsan flujos financieros ilícitos con gran impacto tanto en la integridad de la gestión pública como en la reproducción del conflicto armado. Para ello se requiere: 1) avanzar en implementar los puntos 3, 4 y 6 del Acuerdo de Paz en lo relativo a integridad del servicio público a nivel territorial, solución al problema de las drogas ilícitas, y mecanismos de investigación del lavado de activos; 2) realizar acompañamiento



integral a las autoridades locales; y 3) articular a nivel local la acción de los gobiernos territoriales, el gobierno nacional y los organismos de inteligencia financiera, y de control e investigación.

5. Profundizar la lucha contra la corrupción en el sector defensa.

Desde el Ministerio de Defensa Nacional y las fuerzas armadas se adelantan estrategias destinadas a fortalecer la lucha contra la corrupción. Particularmente, se debe destacar que el índice anticorrupción del sector sea el instrumento de seguimiento en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es necesario avanzar en la publicación y el seguimiento de los resultados de este índice. Por otra parte, es necesario fortalecer la coordinación entre los distintos instrumentos de prevención de la corrupción y de denuncia de presuntos hechos de corrupción, al tiempo que, se fortalezca la lucha contra la corrupción desde el análisis del impacto que tiene en las afectaciones a derechos humanos y en resultados operacionales.

6. Proteger el espacio cívico y fortalecer la denuncia de corrupción

Los denunciantes de corrupción, los veedores ciudadanos, los periodistas y la ciudadanía en general se enfrenta a grandes riesgos de seguridad cuando se encuentra en territorios con presencia o influencia de actores armados organizados. Se requiere, por tanto, fortalecer los esfuerzos de protección del espacio cívico de manera prioritaria en los municipios donde hacen presencia estos actores, teniendo en cuenta, entre otras, que en estos territorios los liderazgos sociales actúan en varios campos y sectores, por lo que la protección los colectivos sociales y las personas que ejercen liderazgo en temas asociados a la construcción de paz, es también la protección de colectivos y personas que hacen control ciudadano y adelantan denuncias por posible corrupción.

Es igualmente necesario avanzar en la creación del canal único de denuncias por posibles hechos de corrupción a nivel territorial, que fue contemplado en el Acuerdo de Paz. Este canal permitiría que los organismos de investigación y control reciban simultáneamente las denuncias, avancen en los aspectos que sean de su competencia e intercambien información de valor en el curso de las investigaciones.



7. Avanzar en los procesos de la Paz Total a partir de agendas que incluyan la lucha contra la corrupción

Las agendas de diálogo y negociación con otros actores armados, que estén encaminadas a la construcción de paz, deben tomar en cuenta los avances de lo ya acordado en 2016 en materia de rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción, y procurar nuevos mecanismos en estas materias con énfasis en: 1) las dinámicas territoriales del conflicto armado; y 2) las especificidades de operación de redes de corrupción y crimen organizado en el nivel local. Lo anterior desde un enfoque realista, que contemple los tiempos de negociación con cada organización armada, los territorios de influencia de estas, y la realidad de pervivencia de actores armados que harán que eventuales nuevos acuerdos de paz se implementen, al igual que el Acuerdo de Paz de 2016, en un contexto de pervivencia de manifestaciones de violencia.

Además, es necesario que estos procesos se blinden de cualquier dinámica de corrupción que pueda poner en entre dicho su integridad. No es aceptable que para alcanzar la Paz Total se lleven a cabo operaciones de captura institucional y direccionamiento de la contratación pública en favor de actores armados al margen de la ley, como presuntamente habría ocurrido en relación con el ELN, según lo indicado por uno de los involucrados en el proceso adelantado en la Corte Suprema de Justicia.

8. Realizar un balance de la eficacia y eficiencia de las inversiones públicas territoriales para la paz y extraer lecciones para el avance de la Paz Total

El volumen de recursos invertidos en la implementación del Acuerdo de Paz y en otras acciones de paz como las derivadas de la Ley de Justicia y Paz y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, demanda realizar balances sobre la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos planteados. En relación con el Acuerdo de Paz, por ejemplo, se debe adelantar un balance sobre el cambio en las condiciones de vulnerabilidad de los municipios que fueron priorizados para la implementación de los PDET, el cierre de brechas a partir de los planes sectoriales de la reforma rural integral, los cambios en la participación y representación política en las CITREP, entre otros.

Este balance permitirá identificar lecciones aprendidas para las nuevas intervenciones territoriales que se han planteado en el marco de la Paz Total, como las denominadas “maquetas” o “ecosistemas de paz”, las cuales deben tomar en consideración riesgos de corrupción en ámbitos críticos como la presupuestación y la contratación pública.



Referencias

- Boutros-Ghali, B. (1992). An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the UN Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Retrieved from <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n92/259/64/pdf/n9225964.pdf>
- CEV. (2022a). Hallazgos y recomendaciones . Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>
- CEV. (2022b). No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/no-mataras>
- CEV. (2022c). Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias. Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/sufrir-la-guerra-y-rehacer-la-vida>
- CEV. (2022d). Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y responsabilidades colectivas. Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/hasta-la-guerra-tiene-limites>
- CEV. (2022e). La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/la-colombia-fuera-de-colombia>
- CEV. (2022f). Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado colombiano. Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/mi-cuerpo-es-la-verdad>
- CEV. (2022g). Convocatoria a la paz grande. Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/convocatoria-la-paz-grande-0>
- Chene, M. (2012). Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries. U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos.
- Escola de Cultura de Pau. (2006). Construyendo paz en medio de la guerra: Colombia. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Escola de Cultura de Pau. (2020). Construcció de Pau. Retrieved from <https://escolapau.uab.cat/construccion-de-paz/>

- FLIP. (2020). Cartografías de la información. Retrieved from https://cms.flip.datasketch.co/uploads/Resultados_cartografas_de_la_informacin_bda58382da.pdf
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina, Transparencia por Colombia.
- Hopp-Nishanka, U., Rogers, J., & Humphreys, C. (2022). Breaking the vicious cycle: Entry points for anti-corruption in inclusive peace processes. U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- IEPRI; Cifras & Conceptos. (2022). Fortalezas y Debilidades de La Democracia Colombiana. Bogotá. Retrieved from <https://es.scribd.com/document/587605874/Fortalezas-y-debilidades-de-la-democracia-colombiana>
- Launay, C. (2019). Corruption: a real threat to peace. Berlín.
- Le Billon, P. (2008). Corrupting peace? Peace building and Post-conflict Corruption. *International Peacekeeping*, 15, 344-361.
- Medina, C. (2010). Conflicto armado, corrupción y captura del Estado. *Ciudad Pazando*. Vol. 3, núm. 1, 43-52.
- Mora, A. (2019). La política fiscal y la construcción de paz: Reflexiones desde el Acuerdo Final, los derechos y los conflictos sociales. In E. Jairo (Ed.), *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 313-338). CLACSO.
- Peters, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. In C. Tablante, & M. Morales, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos* (pp. 23-82). Querétaro, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949. (1977). Ginebra. Retrieved from <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>
- Rahman, K. (2022). Select anti-corruption success stories. U4 Helpdesk Answer. CMI – U4 Anticorruption Resource Centre. Transparency International.
- República de Colombia & FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Retrieved from <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

- Restrepo. (2022). Partidos políticos y paramilitarismo: "el Estado de Autodefensa". Bogotá. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/partidos-politicos-y-paramilitarismo-el-estado-de-autodefensa>
- Restrepo Hung, & Martínez. (2015). Ajustes al sistema político-electoral y a la participación política: propuestas para alcanzar la paz territorial. In V. Barberena, & D. Restrepo (Eds.), Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz (pp. 31-54). Fundación Konrad Adenauer —KAS— Colombia.
- Restrepo Hung, M. (2019). Posconflicto y Corrupción: Experiencia de Análisis en el Caso Colombiano. Bogotá.
- Restrepo, M. (2018). Posconflicto y Corrupción: Experiencia de Análisis en el Caso Colombiano. Corporación Transparencia por Colombia.
- Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. *Revista de Estudios Sociales*(15), 15-28. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501502>
- Salcedo-Albarán, E., Zuleta, M., de León Beltrán, I., & Rubio. (2007). Corrupción, cerebro y sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Bogotá.
- Sama, H. (2021). Post-Conflict Corruption And Peacebuilding: The Case of the UN Peacebuilding Fund in Sierra Leone.
- Scharbatke-Church, C., & Cheyanne, K. (2009). Lilies that fester: Seeds of corruption and peacebuilding. *New Routes*, 14(3), 4-10.
- Transparencia por Colombia. (2016). Corrupción en territorios de paz. Retrieved from <https://transparenciacolombia.org.co/corrupcion-territorios-paz-2016/>
- Transparencia por Colombia. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Retrieved from <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf#:~:text=En%20efecto%2C%20la%20amenaza%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20en,de%20transici%C3%B3n%20hacia%20una%20paz%20estable%20y%20duradera.>
- Transparencia por Colombia. (2021a). Corrupción, género y derechos humanos. Retrieved from <https://transparenciacolombia.org.co/corrupcion-genero-y-derechos-humanos/>
- Transparencia por Colombia. (2021b). Metodología Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020. Retrieved from <https://www.monitorciudadano.co/documentos/hc-metodologia/2021/Metodologia-Radiografia2016-2020.pdf>

- Transparencia por Colombia. (2022a). Brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz. Retrieved from <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Anexo%202.%20Diagn%C3%B3stico%20necesidades%20y%20brechas%20veedur%C3%ADas%20subregiones%20PDET.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2022b). Reparación de los daños por la corrupción: Aproximaciones conceptuales y prácticas para su entendimiento.
- Transparencia por Colombia. (2023a). Análisis de los recursos de regalías destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Retrieved from https://www.monitorciudadano.co/documentos/paz-descargas/IxT_OcadPaz.pdf
- Transparencia por Colombia. (2023b). Anclas para el desarrollo. Retrieved from https://www.monitorciudadano.co/documentos/paz-descargas/Anclas_Desarrollo.pdf
- Transparencia por Colombia. (2023c). Arquitectura institucional anticorrupción. Propuestas para combatir la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico. Bogotá. Retrieved from <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Arquitectura-Institucional-Anticorrupcion-1.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023d). Primer informe de contratación pública en la implementación del Acuerdo de Paz 2018-2022. Retrieved from <https://www.monitorciudadano.co/documentos/paz-descargas/Contratacion-paz-02.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2024). Algo tiene que pasar. Seguimiento al escándalo de la UNGRD y sus implicaciones. Retrieved from <https://transparenciacolombia.org.co/seguimiento-escandalo-ungrd-implicaciones/>
- Transparencia por Colombia. (2024). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2022. Retrieved from <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2022/>
- Transparency International. (2023). Corruption Perception Index 2022. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Ungar, & Cardona. (2010). Reformas políticas y reelección: ¿La legitimación de la parapolítica? In C. Lopez, Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano.
- United States Institute of Peace. (2010). Governance, corruption and conflict. Washington, D.C.
- Vučetić, S. (2016). Peacebuilding and political corruption: the Bosnia case. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 65-80.



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