

ACCIONES PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

EDGAR AUGUSTO MANTILLA FIALLO

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD

ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D. C.

2019

Edgar Augusto Mantilla Fiallo

Monografía para optar el título de Especialista en Gestión Pública, orientada por la
doctora Ingrid Julissa Illidge Correa, asesora del trabajo de grado

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Políticas y Jurídicas

Programa de Especialización en Gestión Pública

Bogotá D. C.

2019

ACCIONES PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA **3**

Contenido

Contenido	3
Lista de ilustraciones	6
Introducción	7
Resumen especializado RAE	8
Acciones para reforzar la lucha contra la corrupción	8
Planteamiento del Problema	13
Objetivo General	14
Objetivos Específicos	15
Justificación	16
Marco Teórico	18
Metodología	22
Definición	23
La Función Administrativa y la Función Pública	25
Entidades anticorrupción	29
Comisión Nacional de Moralización	29
Procuraduría General de la Nación	31
Observatorio de Transparencia y Anticorrupción	31

ACCIONES PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	4
Fiscalía General de la Nación	31
Zar Anticorrupción	32
Contraloría General de la República	32
Defensoría del Pueblo	33
Auditoría General de la Nación	33
Corte Suprema de Justicia	33
Consejo de Estado	34
Congreso de la Republica	34
Ministerio del Interior	35
Ministerio de Justicia	36
Secretaría de Transparencia	36
Transparencia por Colombia	37
Marco jurídico de la lucha contra la corrupción	45
Causas de la corrupción administrativa	48
Ineficiencia	50
Mala calidad de los controles	51
Discrecionalidad	54
La cultura del avispa	55
Consecuencias de la corrupción administrativa	56

ACCIONES PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	5
Afectación a la economía del país	56
Pérdida de credibilidad	57
Acciones para reforzar la lucha contra la corrupción	60
Educación en valores	60
Meritocracia	65
Controles de calidad	66
Conclusiones	68
Referencias	70

Lista de ilustraciones

Figura 1: Calificación Promedio del ITN por sector.....	39
Figura 2: Calificación Promedio del ITN por ramas del poder público y órganos autónomos.....	40
Figura 3 Calificación Promedio del factor institucionalidad con sus indicadores.	41
Figura 4: Fuente: Sistema Penal Oral Acusatorio- SPOA de la Fiscalía General de la Nación.....	42
Figura 5:sanciones por delitos; Fuente: Sistema Penal Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación....	43

Introducción

Al considerar las diversas problemáticas que debe afrontar la Nación, dentro de un mundo globalizado, tecnológico, que marcha en carreras aceleradas hacia la innovación para incentivar el consumo creciente de bienes y servicios, se evidencian igualmente gran número de necesidades insatisfechas en áreas como salud, trabajo, seguridad, educación o recreación.

Muchas de estas necesidades básicas son suplidas por el Estado, aunque no con la calidad o eficiencia requerida, debido a las situaciones de deuda, de déficit presupuestal y fiscal, de un gran pasivo pensional, de ineficiencia en el uso de la riqueza natural, y más grave aún, con gran número de infiltrados en sus filas que se acercan al servicio público con la única motivación de satisfacer sus propias necesidades y ambiciones de riqueza, mediante el uso indebido de los recursos públicos.

Así las cosas, surge naturalmente el cuestionamiento sobre cómo sería la calidad, el alcance y el cubrimiento de los servicios que presta el Estado y su capacidad de generar bienestar, si se administraran con ética y pulcritud los recursos públicos.

Esto, porque a través de los medios de comunicación, salen a la luz nuevos carteles especializados en sustraer los recursos públicos y privar a sectores enteros de la población de mejores oportunidades de satisfacer sus necesidades básicas.

Por esto cobra importancia el acercamiento al tema de la corrupción en Colombia, para no solamente analizar sus diversos orígenes y efectos, sino también para generar opciones que puedan llegar a atenuar progresivamente este problema.

Resumen especializado RAE

Título	Acciones para reforzar la lucha contra la corrupción administrativa en Colombia
Modalidad de trabajo de grado	Monografía
Línea de investigación	Gestión y Políticas Públicas
Autor	Edgar Augusto Mantilla Fiallo
Institución	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Fecha	Septiembre de 2019
Palabras claves	Corrupción, marco legal, causa, efecto, modelo de gestión, alternativa, educación, cultura.
Descripción	<p>Análisis y reflexión sobre causas de la corrupción administrativa en Colombia, mediante el uso de fuentes secundarias aportadas por las entidades encargadas de monitorear, prevenir y/o castigar este tipo de ilícitos, y de autores que han tratado el tema.</p> <p>Análisis del marco normativo sobre la corrupción y sobre el sistema de gestión administrativa, para fundamentar alternativas para mejorar la gestión en cuanto a la prevención y mitigación de la corrupción administrativa en Colombia.</p>
Fuentes	Secundarias, bibliográficas especializadas en el tema de estudio.
Contenidos	<p>Introducción</p> <p>Resumen especializado RAE</p> <p>Acciones para reforzar la lucha contra la corrupción</p>

Planteamiento del Problema

Objetivo General

Objetivos Específicos

Justificación

Marco Teórico

Metodología

Definición

La Función Administrativa y la Función Pública

Entidades anticorrupción

Comisión Nacional de Moralización

Procuraduría General de la Nación

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Fiscalía General de la nación

Zar Anticorrupción

Contraloría General de la República

Defensoría del Pueblo

Auditoría General de la Nación

Corte Suprema de Justicia

	<p>Consejo de Estado</p> <p>Congreso de la Republica</p> <p>Ministerio del Interior</p> <p>Ministerio de Justicia</p> <p>Secretaría de Transparencia</p> <p>Transparencia por Colombia</p> <p>Marco jurídico de la lucha contra la corrupción</p> <p>Causas de la corrupción administrativa</p> <p>Ineficiencia</p> <p>Mala calidad de los controles</p> <p>Discrecionalidad</p> <p>La cultura del avispao</p> <p>Consecuencias de la corrupción administrativa</p> <p>Afectación a la economía del país</p> <p>Pérdida de credibilidad</p> <p>Acciones para reforzar la lucha contra la corrupción</p> <p>Educación en valores</p> <p>Meritocracia</p>
--	---

	Controles de calidad
Metodología	<p>Conclusiones</p> <p>Estudio descriptivo del problema planteado, mediante el análisis bibliográfico, estadístico y normativo, con el fin de proponer alternativas para mitigar la materialización del riesgo de corrupción administrativa en Colombia.</p>
Conclusiones	<p>Si bien la bibliografía sobre el tema de la corrupción en Colombia es amplia, la propuesta central para mitigar este flagelo radica en el inicio del problema: la toma de decisión del servidor, buscando el retornar a los valores como fuente de acción en la conducta del servidor. Esto requiere la labor continuada de educación, desde casa, la escuela, la universidad y en el empleo. Se requiere de una sociedad educadora que no se aparte de sus valores ni los deje de enseñar y promover.</p> <p>Un individuo con valores renovados será un buen servidor público, capaz de ejercer sus funciones a cabalidad.</p> <p>Igualmente es necesario que las labores de control sean ejecutadas por personas idóneas y con controles probados y efectivos, que pasen de manera permanente por una validación que asegure su calidad.</p> <p>Finalmente, es necesario propender por una vinculación al servicio público a todo nivel, especialmente del directivo y asesor,</p>

	<p>mediante procesos de merito e igualdad, como forma de acabar con el oportunismo de gobiernos y administraciones transitorias que solo buscan el beneficio propio y que no sirven por vocación o convicción.</p>
<p>Referencias bibliográficas</p>	<p>Auditoría General de la Republica. (2012). Guía Metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Documento CONPES N° 167. Bogotá</p> <p>http://www.auditoria.gov.co/</p> <p>http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/nuestra-institucion/</p> <p>http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/funciones/</p> <p>http://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/mision-y-vision</p> <p>https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_avanzada.jsp</p> <p>https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad</p> <p>https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/informacion-institucional/mision-y-vision</p> <p>https://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Nuestra-Entidad/Informaci%C3%B3n-General-de-la-Entidad</p> <p>www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/mision/</p>

Planteamiento del Problema

A pesar de la abundante legislación anticorrupción en Colombia, es repetitiva la información en los medios de comunicación sobre las actividades de corrupción que afectan el fisco y priva a los ciudadanos de recursos importantes para satisfacer sus necesidades.

Siendo el bienestar común una importante política pública, cobra importancia el indagar el porqué de la ineficiencia de los sistemas de gestión pública para prevenir y/o castigar este tipo de conductas fraudulentas contra los recursos públicos, para proponer alternativas que permitan mitigar progresivamente el problema.

De igual importancia resulta el conocer las principales causas y consecuencias de la corrupción administrativa, para proponer alternativas que aporten un mayor grado de efectividad en la mitigación progresiva de este problema y así abrir horizontes en los que se cumplan los propósitos de brindar bienestar a un mayor número de personas, mediante la inversión de los recursos necesarios para obtenerlo.

Objetivo General

Proponer alternativas que aporten una forma de mejorar progresivamente los resultados en la tarea de la lucha contra la corrupción en Colombia, a partir de las causas identificadas, con base en el acercamiento efectuado desde su marco legal, y la información obtenidas de las principales entidades que se ocupan en su labor misional de luchar contra este problema.

Objetivos Específicos

Realizar un análisis bibliográfico e histórico de la normatividad que orienta la lucha contra la corrupción en Colombia.

Conocer la labor misional y los resultados de las entidades que tienen entre sus funciones principales, el combatir la corrupción, en busca de la eficiencia en la administración pública.

Identificar causas y consecuencias de la corrupción Administrativa y analizar la evolución normativa anticorrupción, desde la Constitución Política de 1991.

Generar propuestas para reforzar la prevención contra actos de corrupción y mitigar progresivamente sus consecuencias.

Justificación

Siendo una importante política pública la primacía del bienestar común sobre el individual, es considerable la cantidad de recursos que terminan en manos de unos pocos inescrupulosos, que no solamente roban el erario público, sino que también privan al ciudadano de los recursos necesarios para mejorar su calidad de vida.

Cobra importancia el establecer la debilidad del sistema de gestión, en cuanto al cuidado de los recursos públicos y proponer soluciones a sus administradores, con el fin de coadyuvar al logro del propósito constitucional de buscar el bien común, mediante el uso eficiente de sus recursos, de tal forma que permita orientarlos a los sectores que los requieren, logrando progresivamente la satisfacción de las necesidades de la población en general.

Esto demanda la eficiencia de sus sistemas de gestión y las correcciones necesarias para contener con eficacia la tendencia a usar de forma indebida los recursos públicos, para que sean orientados eficientemente, tomando en cuenta que los actos de corrupción desvían gran cantidad de recursos.

Solo por considerar algunos casos detectados, se destacan los siguientes, mencionando el proyecto, el detrimento patrimonial en pesos colombianos con signo negativo y la fuente de información:

Guavio, -\$ 63.000 millones (Fuente: Diario El Tiempo); Foncolpuertos, -\$1.742 millones (Fuente: Diario Nuevo Siglo); Interbolsa, -\$200.000 millones, (Fuente: asuntoslegales.com); Carrusel de la contratación desde la Alcaldía de Bogotá, -\$15.000 millones, solo en la administración de Samuel Moreno (Fuente: rcnradio.com); SaludCoop, -\$270.000 millones (Fuente: dinero.com); Fidupetrol, -\$1.4 billones, (Fuente: Dinero.com); Reficar, -\$4 billones,

(Fuente: Dinero.com); Odebrecht, -\$1,2 billones, (Fuente: Dinero.com); Dirección Nacional de Estupefacientes, -\$25.000 millones (Fuente: Dinero.com); según informe de la Auditoría nacional, los procesos adelantados por contralorías territoriales por detrimento patrimonial para el Estado, suman \$466 billones.

Producir esta cantidad de dinero como fruto del trabajo, con promedio de un salario mínimo de 2019, le llevaría 42 años de trabajo sin descanso, a un millón doscientos mil colombianos, o desde otro punto de vista, si se distribuyera esta cifra entre cada colombiano, corresponderían 10 millones de pesos a cada uno.

Esta situación lleva a reflexionar sobre los factores que facilitan el fenómeno de la corrupción administrativa, las acciones para mitigarla, realizar un acercamiento a su marco jurídico y finalmente, considerar qué se puede aportar para mitigar progresivamente este flagelo.

Marco Teórico

La administración pública ha tenido importantes avances de manera articulada en su legislación, para caminar al ritmo de los conceptos de calidad globales y ofrecer bienes y servicios a los ciudadanos, con altos estándares de satisfacción y con el uso adecuado de los recursos públicos

Es así como a partir de la Constitución Nacional de 1991, en su artículo 209, se plantea la obligatoriedad de las entidades públicas de contar con un sistema de control interno, para verificar de la adecuada gestión.

Con este punto de partida se esboza el fundamento de un marco normativo en la búsqueda de la calidad del servicio al ciudadano con eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, continuando con la Ley 87 de 1993, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, en desarrollo del mandato constitucional.

Por otra parte Ley 42 de 1993, propende por la organización del sistema de control fiscal financiero mientras que la directiva presidencial 01 de 1997, define los elementos del sistema de control interno, en desarrollo de la Ley 87 de 1993, que contempla el diseño del esquema organizacional, plataforma estratégica, políticas, planeación, procesos, procedimientos, indicadores, sistemas de información y comunicación, manual de funciones, talento humano, recursos físicos y financieros y la evaluación del sistema de control interno y posteriormente el Decreto 489 de 1998, dicta las normas sobre el funcionamiento de las entidades del orden nacional.

La acción integradora continua con el Decreto 1599 de 2005, que adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI para el Estado colombiano, basado en estándares internacionales, considerando tres subsistemas de control: estratégico, de control y de evaluación, que reflejan principios de mejora continua basados en el planear, hacer, verificar y actuar.

El enfoque en el ciudadano como el cliente que merece la mejor calidad en los bienes o servicios que espera recibir, se va consolidando con la Ley 962 de 2005, que busca racionalizar los trámites y procedimientos administrativos de la entidades Estatales.

En 2009, se incorpora a la administración pública el concepto de servicio, calidad, mejora continua y satisfacción, con la adopción de la Norma Técnica Colombiana de Gestión Pública NTCGP 1000.

Por su parte el Decreto 2623 de 2009, crea el sistema nacional de servicio al ciudadano, articulándose con los sistemas de control interno, gestión de calidad, desarrollo administrativo y control de trámites, de esta forma, el ciudadano continúa transformándose en el cliente externo, sujeto y fin de la gestión administrativa, que merece la total satisfacción de sus expectativas cuando acude al Estado, para la obtención de bienes y servicios.

En 2011 nacen entidades y leyes anticorrupción como la Ley 1474, que en su artículo 73 ordena la elaboración anual de una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. También ordena la elaboración del mapa de riesgo de corrupción y las medidas para mitigarlos.

En 2015 la Ley 133 ordena integrar los subsistemas de control interno y calidad en uno solo. El Decreto 124 de 2016, señala la metodología para el diseño y seguimiento a las

estrategias anticorrupción, e incorpora a la norma la “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción,” que da el paso a paso de la gestión de riesgos, documento que permanentemente se ha venido actualizando.

El objetivo integrador de la normatividad en busca de la eficacia y eficiencia administrativa, se consolida con el Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017, identificado como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que reglamenta lo relacionado con el sistema de gestión de las entidades estatales en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que dispone la integración en un solo Sistema de Gestión, de los Sistemas de Gestión de la Calidad regulado por la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, igualmente ordena la articulación con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control, al interior de los organismos y entidades del Estado.

Mediante la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que articula los elementos que considera necesarios para lograr los objetivos de la administración pública de forma eficiente, implementando seis políticas categorizadas en siete dimensiones y fundamentada en los principios de integralidad y legalidad con centralidad en el factor humano como fuente principal y corazón del sistema.

El modelo se enfoca en el direccionamiento estratégico, la gestión con valores para lograr los resultados esperados, el control interno para verificar el proceso, el manejo adecuado de la información, la comunicación transversal, la gestión del conocimiento y la innovación.

De esta forma pretende el logro de los objetivos institucionales, partiendo de la planeación institucional, la gestión de los recursos del presupuesto con eficiencia del gasto, la centralidad del talento humano, la integridad, la transparencia y el acceso a la información pública.

La lucha contra la corrupción se evidencia en el fortalecimiento de la organización y simplificación de los procesos, con eficacia y eficiencia administrativa, la centralización en el ciudadano, la participación ciudadana en la gestión pública, la racionalización de los trámites, la gestión adecuada de los documentos públicos, el gobierno digital en línea, la seguridad digital, la defensa jurídica, el desarrollo del conocimiento y la innovación, el fortalecimiento del control interno, el seguimiento y evaluación del desempeño institucional, cada una con sus propias actividades desarrolladas de manera integrada.

De esta forma, al estar articulada la normativa que orienta el sistema de gestión, que va desde la planeación, ejecución y control, es importante revisar de cerca la calidad y eficiencia de las actividades de control que tienen por objetivo disminuir el riesgo de corrupción manifestado en el mal uso de los recursos del Estado, con base en la información reportada por los organismos de vigilancia y control para posteriormente generar información de retorno, con el fin de analizar alternativas de acción que redunden en el uso eficiente y ético de los recursos públicos.

Metodología

Esta monografía se centra en un estudio descriptivo del problema planteado, mediante el análisis bibliográfico y estadístico, para acercarse al problema planteado, en busca de sus causas y análisis de las consecuencias en torno a la problemática de la corrupción administrativa en Colombia, dentro del marco del modelo de gestión que rige a las entidades del Estado, y con base en la información recopilada y analizada, presentar alternativas de mitigación.

El enfoque de la investigación es mixto, pues se parte de información cualitativa y cuantitativa analizando realidades subjetivas, pero también con la realización de un análisis de la información proveniente de estadísticas publicadas por organismos expertos en su recolección y en la eficiencia de las normas que regulan la actividad de la Entidad, dentro del marco del modelo de gestión, que deben desarrollar las empresas públicas en Colombia.

Definición

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), el término corrupción, en el marco de las actividades de las entidades públicas, implica la práctica consciente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico o de otra índole, de sus gestores.

En su etimología deriva del latín corruptus, con significado de descomposición, podredumbre, desintegración, degeneración. Lo que según Bejarano (1996) citado por Martínez & Ramírez (2010), genera la deslegitimación del Estado y de la organización política afectando de paso la eficacia empresarial.

Cobra relevancia el concepto de Rabotnicof (2012), que define la corrupción como el extravío de valores que lleva al individuo a perder la capacidad de reconocer el bien común.

En el caso de la corrupción administrativa, para Maldonado (2011), en Colombia la corrupción se define como “el abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones”. Esto implica que quien incurre en estas prácticas, aprovecha su posición como servidor público para realizar un acto ilegal en beneficio de un tercero muchas veces al margen de la ley, para obtener un beneficio económico, sacrificando el bien común en el proceso.

En el marco jurídico colombiano, según el artículo 407 del Código Penal (C P), este acto de dar u ofrecer dinero a un funcionario público es un delito llamado “Cohecho por dar u ofrecer” lo que conlleva multa y prisión hasta de ciento ocho meses, lo que convierte además la corrupción administrativa en un delito punible. Por su parte, para el funcionario público, el

termino se llama “Concusión”, definido en el artículo 140 del C P como aquel acto de un servidor público que solicita o constriñe a otra persona para obtener dinero abusando de su cargo, lo que acarrea multa y prisión hasta de ocho años.

Para Cepeda Ulloa en su libro “La Corrupción Administrativa en Colombia: Diagnóstico y Recomendaciones para combatirla” (1994, p. 3), citado por Mahecha (2014), la corrupción es un intercambio consensual que involucra dos partes, una de ellas con un componente de poder, estando ambas partes conscientes de que están violando normas, reglas o valores con afectación del interés general.

Según Luna (2014), la corrupción política se refiere entonces, al aprovechamiento ilegítimo del poder público en beneficio del interés privado, mientras que Villoria (2014), diferencia la corrupción política de la administrativa en el sentido que la primera la practican los líderes políticos mientras que la segunda, son conductas impropias de los funcionarios públicos, definición que brinda un espacio más delimitado para la realización de este trabajo, con un acercamiento más detallado a la problemática y a las alternativas de mitigación de la modalidad de corrupción administrativa.

Finalmente, la corrupción administrativa genera el detrimento patrimonial, definido por el Concejo de Estado como “una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, por una mala gestión fiscal”.

La Función Administrativa y la Función Pública

De acuerdo con Quintero (2011), el acercamiento a la definición de función pública implica tres elementos básicos: El primero y general: identificar la función pública como actividad exclusivamente en cabeza del Estado. Segundo elemento: Recurso humano, entendiendo las acciones que desarrolla cada funcionario público en representación del Estado. Tercer elemento: Relación laboral, que nace de la interacción del Estado con sus funcionarios públicos, a él subordinado.

Así las cosas, función pública puede definirse como las acciones que desarrollan unas personas naturales, mediante una relación laboral con el Estado, ejecutando sus funciones en calidad de subordinado, de acuerdo a los lineamientos del Estado, en busca del bien común de la ciudadanía, conforme al marco legal que regula las relaciones Estado-Funcionario-Ciudadano, partiendo de la Constitución Nacional (CN) y la normatividad que los desarrolla, como el artículo 122 a 131 de la C N, Ley 4° de 1992, Ley 443 de 1998, Ley 909 de 2004, que tratan los principios que rigen la administración pública, la vinculación y permanencia por mérito de los servidores públicos, la idoneidad moral y sometimiento a un código disciplinario por sus acciones u omisiones, contenido en la Ley 734 de 2002.

La relación del funcionario público con el Estado, que puede ser por elección popular, por un nombramiento, un contrato de trabajo o de prestación de servicios, obedece a un marco normativo para cada una de ellas y afecta la duración de su vinculación, que puede ser por un periodo determinado, de libre nombramiento y remoción, mientras dure la ejecución de una labor, o todo el tiempo que demuestre su idoneidad, como en el caso de los empleados de carrera administrativa.

En su etimología, administración implica servir o cuidar, prestar un servicio a otra persona, especialmente en cuanto a recursos públicos usados para satisfacer las necesidades de la sociedad, cuyo término viene de *populus* o pueblo.

Como ciencia aplicada, la administración pública apunta a la solución de los problemas de la sociedad; en este sentido la administración pública estudia la actividad del Estado en la sociedad con el propósito de crear las condiciones de vida necesarias para tomar de ella sus propias fuerzas, accionando en la gestión de los asuntos del ciudadano, sus bienes, sus acciones y el orden público. (Guerrero, 2007).

La función administrativa Según Cruz, M (2011), es la actividad que desarrolla el ejecutivo, según los artículos 115 y 189 de la CN, para cumplir y hacer cumplir las leyes con el objetivo central de la obtención del bien común, mediante la satisfacción de las necesidades de la comunidad, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (Art 209 CN).

La Ley 489 de 1998, tiene como objeto especial regular el ejercicio de la función administrativa, determinar su estructura, definir sus principios y reglas básicas para el buen desarrollo de la función pública. El art 3° trata sobre los principios que rigen la función administrativa: buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

El Artículo 4° plasma la finalidad de la función administrativa como la búsqueda de la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Si bien los Artículos 56 y 103 otorgan al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos, de acuerdo con el artículo 189 de la CN, el Artículo 9º contempla la facultad de las autoridades administrativas de delegar o transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Las principales actividades del ejecutivo en cabeza del Presidente de la República y/o sus delegados en ejercicio de su función administrativa son:

1. La ejecución de la Ley: De acuerdo con la potestad de dictar Ordenes, Decretos, o Resoluciones, tendientes a la ejecución de la Ley.

2. El ejercicio de la potestad reglamentaria: materializado en la expedición de Decretos reglamentarios de Leyes Ordinarias, o Leyes Marco.

3. La potestad nominadora: Que le faculta para nombrar personas naturales para el ejercicio de determinadas competencias.

4. La potestad para celebrar contratos: Orgánicamente centrada en la rama ejecutiva del poder público, pero funcionalmente ejecutada por cualquier otra rama.

5. La función Policiva: Consistente en la preservación y mantenimiento del orden en el país.

6. La prestación de servicios: Principal función administrativa en la búsqueda del bien común y finalidad inmediata de las actuaciones administrativas.

7. El control y vigilancia: lo ejerce a las actividades económicas mediante las Superintendencias, para seguir de cerca el desempeño adecuado de los sectores del ahorro privado, las cooperativas, el sector bursátil, el societario y las entidades prestadoras de servicios.

Para desarrollar sus fines de manera más eficiente y clara, el Estado, ha venido desarrollando una labor compiladora de normas en decretos especiales, en búsqueda de seguridad jurídica. En cuanto a la Función pública, el ejecutivo compiló gran cantidad de normas vigentes en el Decreto 1083 de 2015 y posteriormente con el Decreto 648 del 19 de abril de 2017, reglamenta y modifica en alguna de sus partes al Decreto 1083 de 2015.

Del Decreto reglamentario de 2017 es destacable que la evaluación satisfactoria del desempeño, para asegurar su continuidad en el servicio, ya no afectará solamente los funcionarios de carrera administrativa sino también los provisionales y los vinculados mediante contrato de prestación de servicios, al igual que los que hagan parte de nóminas temporales.

Los fines del Estado, desarrollados mediante sus entidades y funcionarios están definidos en el Artículo 2° de la CN que textualmente dice: “ Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Entidades anticorrupción

Para realizar un acercamiento a las entidades que tienen en su labor misional la lucha contra la corrupción, resulta práctico comenzar por la Comisión Nacional de Moralización, que reúne precisamente a este tipo de entidades, cuya labor misional es consultable en la página web de cada una de ellas así:

Comisión Nacional de Moralización

Ley 1474 de 2011, llamada Estatuto Anticorrupción, retoma la figura de la Comisión Nacional de Moralización como una instancia integrada por las cabezas de las ramas del poder público y de los organismos de control, integrada por:

- El Presidente de la República
- El Procurador General de la Nación
- El Fiscal General de la Nación
- El Contralor General de la República
- El Defensor del Pueblo
- El Auditor General de la República
- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia
- El Presidente del Consejo de Estado
- El Presidente del Senado
- El Presidente de la Cámara de Representantes
- El Ministro del Interior
- El Ministro de Justicia

- El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República

Dentro de las principales funciones de esta Comisión, se encuentran: velar por el cumplimiento de la ley 190 de 1995, que trata sobre las disposiciones necesarias para erradicar la corrupción administrativa; coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial en las cuales existan indicios de este fenómeno; coordinar el intercambio de información en materia de lucha contra la corrupción; realizar propuestas para hacer efectivas las medidas contempladas en esta ley respecto de las personas políticamente expuestas; establecer los indicadores de eficacia, eficiencia y transparencia obligatorios para la administración pública y los mecanismos de su divulgación; establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en la Administración Pública; adoptar una estrategia anual que propenda por la transparencia, la eficiencia, la moralidad y los demás principios que deben regir la Administración Pública; promover la implantación de centros piloto enfocados hacia la consolidación de mecanismos transparentes y la obtención de la excelencia en los niveles de eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública; promover el ejercicio consciente y responsable de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública; prestar su concurso en el cumplimiento de las acciones populares en cuanto tienen que ver con la moralidad administrativa; orientar y coordinar la realización de actividades pedagógicas e informativas sobre temas asociados con la ética y la moral públicas, los deberes y las responsabilidades en la función pública; mantener contacto e intercambio permanente con entidades oficiales y privadas del país y del exterior que ofrezcan alternativas de lucha contra la corrupción administrativa;

prestar todo su concurso para la construcción de un Estado transparente; darse su propio reglamento.

Procuraduría General de la Nación

Se encarga de sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, que en ejercicio de sus funciones cometen diferentes faltas, incurren en prohibiciones, en la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y en conflicto de intereses. Ejerce poder preferentemente en materia disciplinaria, para adelantar investigaciones e imponer sanciones.

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Se inicia en 2012, por la Procuraduría General de la Nación y posteriormente encargado a la Secretaría de Transparencia, entidad que desde entonces se encarga de su administración para entregar insumos para toma de decisiones en la implementación de políticas públicas eficaces en materia de lucha contra la corrupción.

Fiscalía General de la Nación

Ejerce la acción penal y la extinción de dominio en el marco del derecho constitucional y al debido proceso, garantiza el acceso efectivo a la justicia la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos y genera confianza en la ciudadanía. Considera tres parámetros guía para establecer si un delito se puede considerar o no asociado a la corrupción:

1. Detrimento patrimonial: pérdida por mal manejo de los recursos del Estado sin considerar la cuantía o el grado de afectación social que implique el mismo.

2. Delitos contra el orden social: como el contrabando, fraude aduanero, contrabando de hidrocarburos, lavado de activos, testaferrato, enriquecimiento ilícito, perturbación de certamen democrático, constreñimiento al sufragante, fraude en la inscripción de cédulas, corrupción de sufragante, ocultamiento retención y posesión ilícita de cédula.

3. Delitos contra la administración pública: como el peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, acuerdos restrictivos de la competencia, tráfico de influencia del servidor público, tráfico de influencias de particular, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, soborno transnacional.

Zar Anticorrupción

La Dirección Nacional Anticorrupción es una de las dependencias bandera de la Fiscalía en materia de lucha contra la corrupción, cuyo titular es nombrado directamente por el Fiscal General de la Nación y que recibe el nombre de Zar Anticorrupción.

Contraloría General de la República

Es una Entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, al igual que realizar estudios e investigaciones análisis y evaluaciones de las políticas públicas y del plan de desarrollo, de las finanzas, encaminados a orientar el control de la gestión fiscal; informar al titular del ejecutivo sobre el estado de las finanzas públicas; llevar registro de la deuda pública; promover la participación ciudadana y el control social en los procesos de control y vigilancia fiscal; ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del sector público y de los particulares

que manejan bienes o fondos públicos; ejercer el control posterior y selectivo sobre las cuentas de cualquier entidad y particulares que manejen fondos o bienes capitales en los casos previstos por la ley así como de personas naturales favoritas que administren bien esos recursos públicos.

Defensoría del Pueblo

Vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional, función directamente ordenada por la Constitución Política de Colombia en su artículo 282. El Defensor del Pueblo ejerce sus funciones bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación. Es elegido por la Cámara de Representantes para un período de 4 años, de una terna enviada por el Presidente de la República, según el artículo 281 de la CN.

Auditoría General de la Nación

Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control, como la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 274 de la C P, y el Decreto 1142 de 1999, que faculta al Auditor General para fijar políticas, prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas y determinar los criterios que se deberán aplicar para la evaluación financiera, de gestión y de resultados.

Corte Suprema de Justicia

Es la más alta instancia judicial de la jurisdicción ordinaria en la República de Colombia, con sede en el Palacio de Justicia, ubicado en la Plaza de Bolívar en Bogotá, D. C., cuyas principales funciones son: actuar como tribunal de casación; Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos por cualquier hecho punible que les impute; investigar y

juzgar a los miembros del Congreso; juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Consejo de Estado

De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Política de 1991, el Consejo de Estado desempeña las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley; actúa como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas.

Es la Corte Superior, Alta Corte o Corte de Cierre, donde los litigios se terminan. Se acude al Consejo de Estado cuando se busca a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, la revisión de los actos de las Corporaciones o empleados administrativos en ejercicio de sus funciones.

Congreso de la Republica

El Congreso de la República cumple las siguientes funciones:

Función Constituyente: Para reformar la Constitución Política mediante Actos Legislativos.

Función Legislativa: Para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y Códigos en todos los ramos de la Legislación.

Función de Control Político: Para requerir y emplazar a los Ministros del Despachos y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observación pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

Función Judicial: Para juzgar excepcionalmente a los funcionarios del Estado por responsabilidad política.

Función Electoral: Para elegir al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Defensor del Pueblo y al Vicepresidente de la República cuando hay falta absoluta.

Función Administrativa: Para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

Función de Control Público: Para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

Función de Protocolo: Para recibir a Jefes de Estado o de Gobiernos de otras Naciones.

Ministerio del Interior

Ejercer la rectoría y la coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana; el disfrute de los derechos y libertades públicas y el ejercicio pleno del Estado Social de Derecho, así como liderar la articulación de

políticas orientadas al fortalecimiento de la descentralización y ser interlocutor de los asuntos del Interior en lo relacionado con las relaciones políticas dentro de la Nación, con el Congreso de la República, con las entidades territoriales y con los diferentes actores sociales, en lo que respecta al afianzamiento del Estado Social de Derecho en condiciones de respeto a los valores democráticos, la preservación del orden público interno y la solidaridad.

Ministerio de Justicia

Coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho a través de la formulación, adopción, promoción y coordinación de las políticas y estrategias en: racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica; justicia transicional y restaurativa; y las que faciliten el acceso a la justicia formal y a la alternativa, en el marco del mandato contenido en las normas vigentes, al igual que las de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, financiamiento del terrorismo, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.

Secretaría de Transparencia

Mediante el Decreto 124 de 2016 el programa presidencial de modernización eficiencia transparencia y lucha contra la corrupción se transformó en el departamento administrativo de la Presidencia de la República Secretaría de Transparencia, en desarrollo de lo ordenado en la ley 1474 de 2011, en sus artículos 73 y 76, con la función principal de asesorar directamente al presidente de la República en el diseño de la política integral de transparencia y lucha anticorrupción.

Se encarga de hacer seguimiento a la estrategia del plan Anticorrupción desarrollado por cada entidad pública. En desarrollo de su misionalidad y lo ordenado en la Ley, implementa la metodología mediante la publicación denominada “Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano”, que da las pautas para establecer, controlar y mitigar el riesgo de corrupción en las entidades públicas.

Transparencia por Colombia

Es una Organización No Gubernamental (ONG) con presencia en más de cien países con la misión de luchar contra la corrupción y proteger los recursos públicos, incentivar la participación ciudadana como elemento de control social, comprender el problema de la corrupción para dar respuestas eficaces para el caso colombiano, sensibilizar y promover acciones de investigación, prevención y sanción con la meta de llegar a cero corrupción.

Una importante publicación de esta ONG, es el Índice de Transparencia Nacional (ITN) que representa la forma en que las entidades facilitan la transparencia en su gestión y su interés por identificar sus riesgos de corrupción.

Se encuentra en su Colección de Documentos Observatorio de Integridad N° 9 (2017), que para representar y analizar el ITN, promedia tres variables o factores: Visibilidad, Institucionalidad, y Control y sanción.

La Visibilidad muestra la disposición de la entidad para facilitar el acceso a la información sobre su gestión; la Institucionalidad muestra el cumplimiento de las normas que debe acatar la entidad y la Sanción muestra los fallos que afectan cada entidad y la eficiencia de sus dependencias de Control Interno.

Los riesgos de corrupción asociados a la Visibilidad son: opacidad en la información, restricciones al acceso a la información, incumplimiento del principio de transparencia.

Los riesgos de corrupción asociados a la Institucionalidad son: conductas irregulares, discrecionalidad en la toma de decisiones y deficiencias en procesos y procedimientos en la gestión.

Los riesgos de corrupción asociados con el factor Control y sanción se fundamenta en la falta de cultura institucional para promover la regulación, el control externo y los procedimientos sancionatorios.

Para medir el ITN, la entidad cuenta como información primaria, las mismas entidades, mediante el diligenciamiento de formularios en línea y la información publicada en las páginas web de cada entidad. Como fuente secundaria, Transparencia por Colombia solicita información a las principales entidades de control como la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Contraloría General de la República (CGR), el Archivo General de la Nación (AGN), y de varias entidades de regulación como el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

El ITN mide en una escala de cero a cien (100) el riesgo de corrupción, mientras más alto el índice, más baja la probabilidad de materialización del riesgo y cuanto más bajo al índice representa un mayor riesgo de materializarse un riesgo de corrupción.

Una calificación entre cero y 44.4 indica un muy alto nivel de riesgo de corrupción, de 44.5 a 59.9 el nivel de riesgo se considera alto, entre 60 y 74.4 el nivel de riesgo de corrupción se considera medio, entre 74.5 y 89.4 el riesgo se considera moderado y entre 89.5 y 100 el nivel de riesgo se considera bajo.



Figura 1: Calificación Promedio del ITN por sector.
Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016.
Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

En promedio el ITN como lo refleja la figura N° 1, ha mostrado una pequeña alza continúa evidenciando un riesgo de corrupción medio, con aumento de calificación solamente en el factor visibilidad, pero con bajas tanto en institucionalidad como en control y sanción.

El aumento en la visibilidad puede explicarse por la entrada en vigor de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, llamada Ley de Transparencia.

Por su parte, la disminución en la calificación de institucionalidad y control evidencia una alta posibilidad de materialización de riesgos como conductas irregulares y poca eficiencia en sus procesos de gestión, control y autorregulación.



Figura 2: Calificación promedio del ITN por Ramas del poder público y órganos autónomos.

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

La figura N° 2 muestra el mismo comportamiento mostrado por el promedio de cada factor que refleja la figura N° 1, pero al diferenciar el resultado por ramas del poder público, evidencia que los índices más bajos se encuentran en la rama legislativa y judicial, con igual riesgo alto de incurrir en conductas irregulares y poca eficiencia en sus procesos de gestión.

Este resultado fue corroborado recientemente con el descubrimiento del llamado cartel de la toga, que según informe del diario El Tiempo, se especializaban en manejar el resultado de los procesos por un precio considerable, con conductas como desacreditar testigos, manipular evidencias o manipular medios de comunicación. Igualmente explica una de las situaciones más contradictorias que evidencia la seriedad del problema de la corrupción administrativa en Colombia, cuando cae por corrupción el llamado Zar Anticorrupción, noticia que parece probable solamente en el universo Garciamarquiano, pero que es muestra fríamente la realidad de este problema en Colombia.

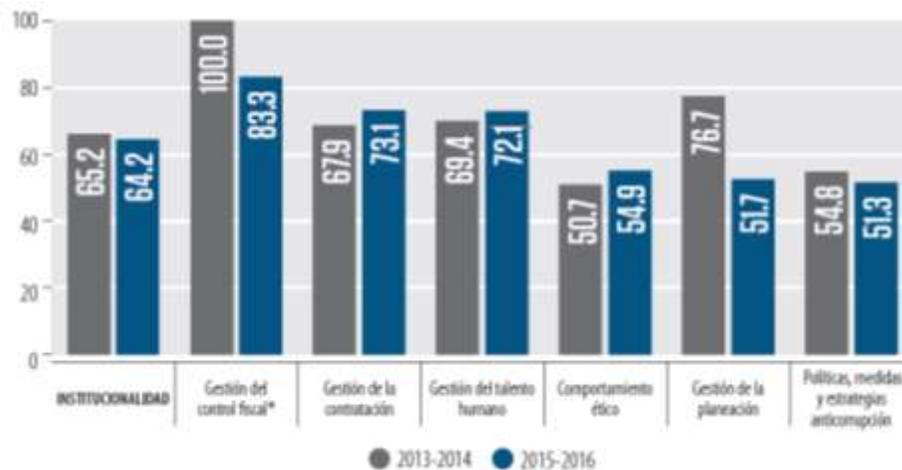


Figura 3 Calificación Promedio del factor institucionalidad con sus indicadores.
Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

La figura N° 3 muestra la calificación más baja en el factor Institucionalidad en los indicadores Políticas, medidas y estrategias anticorrupción, gestión de la planeación y comportamiento ético. Esto permite inferir la baja eficiencia en gestión estratégica.

Acudiendo a los fundamentos del proceso administrativo, tratado por Chiavenato (2003), integrado por las actividades de planeación, ejecución, dirección y control, el resultado anterior permite inferir la baja calidad de los controles, como factor debilitador de la gestión estratégica de las entidades públicas.

En cuanto al factor Dirección, es explicable este bajo resultado, tomando en cuenta que en Colombia, los empleos de dirección, manejo y asesoría son considerados de libre nombramiento y remoción, suplidos por parte del gobierno de turno, con criterios políticos y no en el mérito.



Figura 4: Tipos de delito contra la administración pública.
Fuente: Sistema Penal Oral Acusatorio- SPOA de la Fiscalía General de la Nación.

De acuerdo con los datos de la Fiscalía General de la Nación, el mayor número de casos de corrupción investigados corresponden a delitos contra la administración pública como: peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración

de contratos, acuerdos restrictivos de la competencia, tráfico de influencia del servidor público, tráfico de influencias de particular, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, soborno transnacional.

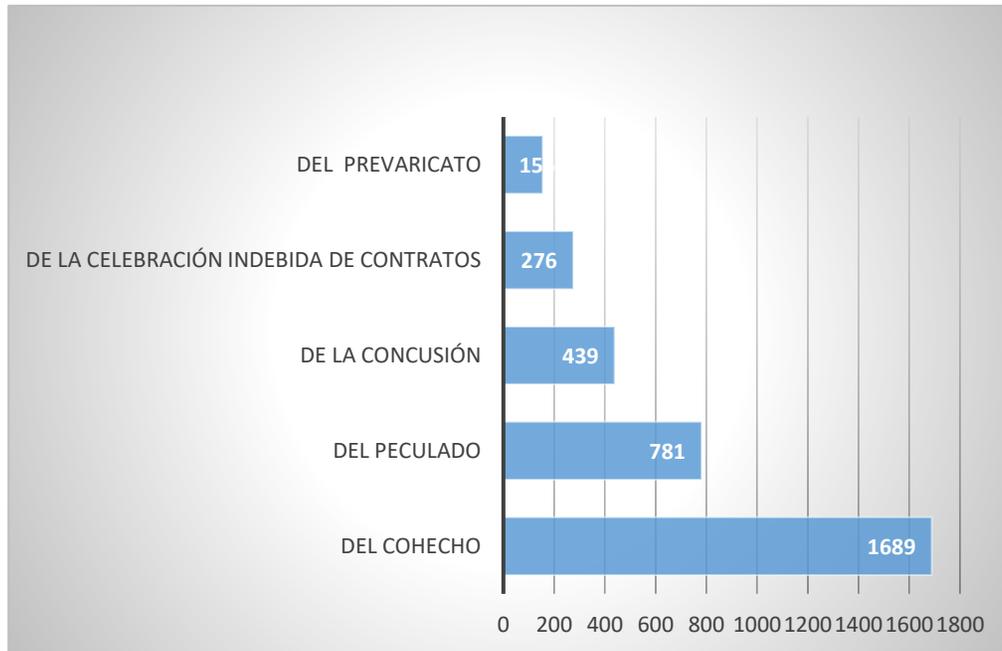


Figura 5: Sanciones por tipo de delito.
Fuente: Sistema Penal Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación.

Dentro de la gama de delitos contra la administración pública, el ilícito más sancionado es el cohecho, definido en el Código Penal como el acto que comete un servidor público al recibir o solicitar una dádiva, utilidad o aceptar una promesa remuneratoria, de forma directa o indirecta a cambio de realizar u omitir un acto relacionado con su cargo.

Estos casos después de ser conocidos por la ciudadanía a través de los diferentes medios de comunicación, generan cambios en la percepción del ciudadano sobre su entorno y mina la confianza en las instituciones, como se puede inferir de las estadísticas que presenta la Veeduría

Distrital sobre percepción ciudadana: en materia de seguridad el 57 por ciento de los ciudadanos se siente inseguro; 3 de cada 10 ciudadanos afirman haber sido víctimas de un delito; en cultura ciudadana: 38 por ciento de los encuestados justifica desobedecer a la ley con el fin de luchar contra una ley injusta, un 31 por ciento para ayudar a la familia y un 24 por ciento para defender la propiedad; 59 por ciento de las personas consideran que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos; 86 por ciento de las personas consideran que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos; 43 por ciento de las personas piensan que evadir impuestos es un delito menor comparado con los demás problemas que tiene el país. En participación ciudadana el 58 por ciento es ocupado por organizaciones artísticas musicales o deportivas un 12 por ciento en organizaciones sociales y un uno punto 6 por ciento en organizaciones políticas.

Esto evidencia no solamente la falta de confianza en sus autoridades e instituciones sino también la justificación de delitos como la evasión y la elusión de impuestos, apatía y conformismo, igualmente manifestado en la indiferencia electoral y en el voto en blanco, como quedó manifiesto el 26 de agosto de 2018, en la consulta anticorrupción, donde solo 12 millones de colombianos manifestaron su voluntad mediante el voto, de un potencial de 36 millones, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Marco jurídico de la lucha contra la corrupción

De acuerdo con el marco normativo publicado por la secretaria de la Transparencia, partiendo desde la reforma constitucional de 1991, el marco normativo se va configurando en el tiempo de la siguiente forma: la Ley 80 de 1993 y sus reformas, reglamenta la forma en que deben hacerse los contratos, licitaciones y subastas.

La Ley 190 de 1995, busca dictar las normas necesarias para preservar la moralidad en la administración pública, y exige a los servidores públicos información sobre su formación académica, experiencia, verificar la inexistencia de inhabilidades o incompatibilidades para desempeñar un empleo público, la creación de formatos de resumen de hoja de vida y declaración de bienes y rentas, y reforma el Código Penal para delitos como peculado por apropiación, concusión, cohecho, prevaricato, entre otros, y en su artículo 67, crea la Comisión Nacional para la Moralización.

Por su parte el Decreto 1477 de 1995, da los primeros pasos hacia la transparencia, creando anexos a los contratos públicos con la información relevante, para ser publicado en el Diario Único de Contratación Pública.

La Ley 734 de 2002 compila el Código Disciplinario Único, para regular el comportamiento de los servidores públicos y dar lineamientos para castigar a los corruptos.

La Ley 1474 de 2011, también llamada “Estatuto anticorrupción”, prescribe los fundamentos para prevenir, sancionar y castigar la corrupción en la gestión pública; ordena la creación de los planes anticorrupción, de atención y participación del ciudadano, de políticas antitrámites, y medidas de control fiscal.

El Decreto 2641 de 2012, reglamenta los artículos 73 y 76 del estatuto anticorrupción, indicando metodologías para verificar la lucha anticorrupción y de atención al ciudadano.

El Decreto-Ley 09 de 2012, llamado Antitrámites, replantea la relación Estado – ciudadano, buscando eliminar tramites y regulaciones innecesarias.

La Ley 1712 de 2014 trata sobre la Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública, como un derecho fundamental, indicando principios, límites, excepciones, siendo reglamentada por el Decreto 103 de 2015, donde se indica como realizar las solicitudes y define la información clasificad o reservada.

La Ley 1757 de 2015 busca promover y garantizar la participación ciudadana en la vida política, administrativa y económica, y reguló el referendo, la rendición pública de cuentas y el control social a lo público.

La Ley 1762 de 2015, llamada Ley anticontrabando, que lo tipifica como una conducta de lavado de activos.

La Ley 1778 de 2016, antisoborno, estableció un régimen administrativo sancionatorio para los infractores.

El Decreto 124 de 2016, enmarca la metodología del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, considerando el mapa de riesgo de corrupción y sus herramientas de prevención.

El Decreto 1887 de 2016, selecciona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, señalando el proceso de conformación y envío de las ternas al Presidente de la República para la designación.

La Ley 1849 de 2017, reforma el Código de Extinción de Dominio, sobre aquellos bienes producto de recursos ilegales.

El Decreto 1686 de 2017, regula el funcionamiento de las Comisiones Regionales de Moralización, sus funciones y su seguimiento por parte de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

El Decreto 1686 de 2017, prescribe el funcionamiento de las Comisiones Regionales de Moralización y su seguimiento por parte de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Causas de la corrupción administrativa

Martínez & Ramírez (2002) identifican como origen de la corrupción administrativa en Colombia, desde la época colonial, la herencia inoculada como un *modus vivendi* producto de una autoridad española arbitraria, injusta y sin ningún consenso, lo que motivó conductas de evasión y contrabando, que aunque en sus inicios estaba fundamentada en un deseo independentista, se fue perpetuando en la práctica continuada, especialmente por parte de la clase más favorecida económicamente.

De esta forma realizaban toda clase de actividades contrarias a las directrices dadas por la Hacienda estatal y con la anuencia de los funcionarios públicos, mediante la no aplicación o aplicación parcial de las normas, la falsificación, peculado, adulteración de documentos, facilitado por el gran tamaño del Estado, las zonas grises de las normas confusas en una gran trama legal que brindaba oportunidad al funcionario de cobrar una cuota para agilizar el viacrucis del trámite, lo que mejoraba sus bajos ingresos, agravado por una baja preparación académica y casi sin ninguna motivación al servicio, mientras que los nacientes líderes con sus nuevas fortunas producto del delito ganaban popularidad y simpatía entre el común del pueblo con actividades populistas.

Por su parte, el estudio publicado en *Lecturas de Economía* N° 57 de 2002, considera causa importante nuestra burocracia clientelista, la pérdida de institucionalización y legitimación del Estado; también considera la impunidad, la escasa separación de los poderes públicos, la incidencia de los grupos paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes, y la falta de claridad y especificidad de los delitos en los códigos penales y disciplinarios.

Peso importante también tiene la poca transparencia de la rama judicial, que como lo muestran los estudios de Transparencia en Colombia, la presentan, como uno de los sectores más corruptos del país.

Según Mahecha (2014), desde el punto de vista cultural afloran algunos factores importantes que ahondan el problema de la corrupción: el individualismo que prioriza las necesidades propias por encima de las colectivas, llegando al concepto maquiavélico de justificar la satisfacción de sus necesidades a costa de cualquier medio.

Esto lleva directamente a otro factor crucial como la escasa formación ética que crea la cultura de la ilegalidad como una forma de vida generalmente aceptada, que deriva de la evolución lógica de la posmodernidad, cuyos fundamentos son precisamente el culto a la individualidad, el desinterés por el bien común, y el relativismo moral, como lo define el diccionario de la RAEL (2001).

Es así como en el mover del pensamiento y la cultura posmoderna, desaparece en nuestra nación desde la década de los 80 y 90, la instrucción ética y de valores de las escuelas, al igual que la instrucción religiosa, en desarrollo de la libertad de pensamiento y de culto, garantizados por los artículos 18 y 19 de la nueva Constitución Política, sin reemplazar de ninguna manera el vacío dejado por estas trepanaciones.

El constituyente en 1991 también eliminó de la nueva Constitución el preámbulo de 1886, que citaba a Dios como fuente suprema de autoridad y de valores, para resaltar en la nueva Constitución, el poder plenipotenciario de los delegatarios, invocando en segundo lugar la protección de Dios sobre sus decisiones.

Ineficiencia

Esta es probablemente, la causa más importante de la corrupción; la ineficiencia reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y por consiguiente, crea estímulos para que el cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio.

La ineficiencia está asociada a la carencia o al pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y control, lo que hace difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos.

Es atribuible, a que el Estado asumió responsabilidades sobre la provisión de un número demasiado grande de bienes y servicios que no podía cumplir en la forma apropiada, dando como resultado que esas funciones sean cumplidas con bajos niveles de eficiencia y eficacia.

Influye igualmente, la inestabilidad de los funcionarios de primer nivel, caracterizado por el continuo relevo de directores, que a su vez, genera la idea extendida entre los empleados medios y bajos, que la calidad de la gestión no es importante, pues los resultados no tienen posibilidades de salir a la luz, ya que serán borrados por la administración entrante, que necesariamente llegará pronto con nuevos planes y prioridades.

Las entidades públicas ofrecen escasos incentivos para el desarrollo profesional de los funcionarios en general. La primacía de los criterios políticos en la selección del personal y en la asignación de los ascensos refuerza la tendencia.

A la falta de estímulos en cuanto a posibilidades de surgimiento profesional se añaden los bajos salarios que pagan las entidades públicas. Las restricciones presupuestales han generado un descenso de los salarios de los funcionarios en términos reales y en particular en comparación con los niveles del sector privado. Los salarios de entrada son particularmente bajos, lo que

refuerza la tendencia a la vinculación de los mejores profesionales recién egresados, al sector privado.

Mala calidad de los controles

De acuerdo con las consideraciones para establecer los Índices de Transparencia Nacional, la corrupción aumenta cuanto menores sean tanto la probabilidad de que el servidor público corrupto sea descubierto, como la fuerza del castigo cuando se aplica. En ambos casos la evaluación de la situación colombiana es poco favorable (ITN 2015-2016).

Según el documento Conpes N° 167, los mecanismos de control de los resultados de la gestión pública en Colombia son de baja calidad, tanto en lo que se refiere al control puramente administrativo e interno de las instituciones, como al castigo penal a cargo de agentes judiciales.

El control administrativo que debería ser llevado a cabo por cada entidad individual no es efectivo por varias razones. En primer lugar, las entidades frecuentemente no tienen claridad sobre sus propios objetivos, los empleados no conocen tales objetivos adecuadamente y es imposible contar con este punto de referencia fundamental para la evaluación de resultados.

Adicionalmente, los procedimientos de control que existen no se cumplen, de igual forma, existen mecanismos legales creados para llevar a los empleados a responder por sus responsabilidades, pero su efectividad es muy baja.

En la teoría y en la letra de las leyes, la responsabilidad de los funcionarios puede manifestarse en cuatro tipos de consecuencias: civiles, disciplinarias, penales y políticas. Sin embargo, estas consecuencias no llegan a verificarse en la práctica por diversos motivos.

La responsabilidad civil puede llegar a afectar el patrimonio de los empleados públicos por los daños que por su culpa grave o dolo se ocasionen sobre el patrimonio público y también

sobre el de los particulares. En la práctica estas consecuencias no llegan a producirse, pues por lo general los particulares lesionados realizan acciones contra las entidades y no toman acciones directas contra el funcionario.

Las entidades, cuando se han visto obligadas a resarcir a los particulares por este motivo, deberían hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, sin embargo, esto por lo general no ocurre y en los pocos casos que ocurre el infractor se declara insolvente, pues antes de cualquier providencia en contra, ya ha traspasado sus activos a otra persona, para evadir la acción de repetición por parte del Estado. De casi 4000 casos de corrupción de registrados en el Sistema Penal Oral Acusatorio, tan solo se presentaron 326 sanciones disciplinarias. Isaza (2018).

La ausencia de responsabilidad de los funcionarios en estos casos ha permitido que las sumas pagadas por la Nación en demandas ante los tribunales hayan alcanzado los 6.000 millones de pesos en 2015, la mayor parte debidas a decisiones equivocadas y malos manejos de los funcionarios (Función Pública, 2015).

En muchas ocasiones los procesos se pierden por negligencia de parte de la defensa, y no se aplican los mecanismos existentes para que los responsables reviertan los recursos perdidos por el Estado.

En cuanto a las responsabilidades disciplinaria y penal, que también son tenidas en cuenta en los estatutos disciplinarios y en el Código Penal, no tienen en la práctica la efectividad que se les atribuyó, pues para establecerlas se requiere la comprobación plena de los hechos, sin embargo, las dificultades que existen en el país para realizar investigaciones judiciales que conduzcan a la obtención de pruebas suficientes, unidas al desinterés de los funcionarios del

Estado y los representantes de las entidades públicas por contribuir a esclarecer hechos, y a la falta de colaboración de la ciudadanía, llevan a que las responsabilidades disciplinaria y penal no se concreten en hechos sino en casos excepcionales, lo que se convierte en causa de impunidad general. (Documento Conpes N° 167)

Finalmente, la responsabilidad política existe para los altos funcionarios y requiere para que se haga efectiva la acción del Congreso, concretada al presente solo en casos excepcionales.

En cuanto a la eficacia del castigo por la vía judicial, es también muy baja; la probabilidad de acción y la fuerza de la acción judicial han sido tradicionalmente débiles.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, son pocas las acciones corruptas que llegan a tener consecuencias judiciales. Según cifras del DANE, en el primer semestre de 1990 entraron en la etapa de iniciación del sumario 1.411 casos de delitos contra la administración pública. Las autoridades judiciales llegaron a dictar providencias de algún tipo en 1.558 casos dentro de su inventario de procesos acumulados, destacando que los delitos contra la administración pública apenas fueron el 1.3 por ciento del total de las providencias dictadas en ese período dentro del sistema judicial colombiano.

De esos 1.558 casos, 1.129, equivalente al 72%, correspondieron a providencias de cesación de procedimiento. Los procesos se terminaron debido a una variedad de razones, siendo la más importante la prescripción, citada en el 42 por ciento de los casos. Solo 316 casos equivalente al 20%, recibieron una resolución acusatoria.

Estos resultados no son extraordinarios dentro del contexto de la justicia colombiana, pues de 122.967 procesados, el 82 por ciento llegó a una resolución de cesación de procedimiento, y solo el 12 por ciento obtuvo una resolución acusatoria.

Esta es una demostración más de la ineficacia general del sistema legal colombiano, caracterizado por una sobrecarga de casos en manos de unos pocos jueces, una incapacidad para desarrollar investigaciones adecuadamente y un clima general de impunidad.

La corrupción en sus diferentes manifestaciones ha sido un tema de baja prioridad para el sistema judicial.

Discrecionalidad

Los sistemas de control basados en el pasado en el principio del control previo fueron eliminados en la Constitución de 1991, para dar paso al esquema de control posterior.

El precepto constitucional que determina en su artículo 6º, que los funcionarios públicos responden por acción y omisión, se fue convirtiendo en un pretexto para que los funcionarios no tomen las decisiones que les corresponden para llegar a la solución de los problemas. La tramitomanía y un ambiente institucional caracterizado por la falta de compromiso con el cumplimiento de objetivos de gestión constituyen un entorno ideal para el surgimiento de la corrupción.

Esto deriva en que los puntos de control se repartan a lo largo de la cadena administrativa, aumentando la tramitomanía y contribuyendo a diluir la responsabilidad, de tal forma que las consecuencias de actos indebidos sean atribuidas a todos los que participan en la cadena.

De esta forma no hay responsables reales, pues las decisiones no recaen en un solo funcionario. López & Gallón (2002)

La cultura del avispa

El artículo “El culto al avispa” de Juan Luis Mejía (2010), pone en evidencia las conductas culturales que afectan la nación y hacen parte del diario vivir: el avispa es querido, es una persona que confía en sí mismo y no requiere ningún tipo de preparación académica; por su astucia natural, no prevé un problema, simplemente sale adelante por su viveza; el no iniciar una empresa solo hace un negocio; no estudia, solo aprende las cosas en la universidad de la vida, en la calle; no hace esfuerzo solo gana las cosas a ojo; el avispa no conversa sino que come a cuento, es cañero, se lleva la gente por delante y en vez de tener algún tipo de remordimiento al contrario dice: yo no lo tumbé, él se cayó sólo.

No hay mejor triunfo que sacar ventaja aprovechando una debilidad de la persona o entidad con la que trata. En este imaginario, el avispa también está asociado con el reino animal, porque es el tigre, es la fiera, es una culebra mientras que su víctima es del reino vegetal: es una papa, una torta, un aguacate o mejor aún, es algún animal no tan digno como él, pues si cae en la argucia es un marrano, un burro, o una parte del sistema reproductivo masculino.

En la cosmovisión de esta cultura, decirle nerd a alguien estudioso es el peor insulto, es el bicho raro que viste diferente porque usa ropa común y corriente y también recibe su calificativo despectivo del reino animal, porque es el sapo del salón, es el lambón que siempre obtiene las mejores calificaciones.

El avispa no deja pasar ninguna buena oportunidad que se presente, porque su principio más básico es que: “a papaya puesta, papaya partida”, para significar que no se puede desaprovechar ninguna oportunidad para obtener beneficio o ventaja, así sea ilegal.

Consecuencias de la corrupción administrativa

Afectación a la economía del país

En la publicación de Lecturas de Economía N° 57 de 2002, se destaca la incidencia directa de la corrupción en el desarrollo económico del país, por su capacidad de generar distorsiones macroeconómicas importantes, destrucción del capital humano, ineficiencia en la distribución de los recursos públicos y pobreza, entre otras, análisis concordante en todas sus partes con López & Gallón (2002).

Al considerar la corrupción, el inversionista le da forma de gravamen, que a la postre le desincentiva a materializar su inversión, llegando a afectar de manera directa tanto la inversión interna como la externa, con repercusión directa en el crecimiento del producto interno bruto. Al incrementarse la desigualdad en el ingreso, afecta directamente la capacidad de disminuir la pobreza.

La pérdida del capital humano incide en la calidad de los profesionales de un país, la calidad de su formación, y su influencia en el desarrollo económico de la nación, de tal forma que los dineros que pudieron ser invertidos en universidades o escuelas técnicas vienen a parar a las arcas de los corruptos, robando de paso oportunidades de mejora a generaciones enteras y por extensión a toda la nación.

Analogía similar admite la apatía de los grandes inversionistas al considerar la corrupción, aplicada al ciudadano común o empresario promedio, quienes ante la expectativa del mal uso de los dineros públicos, prefieren evadir o eludir el pago de sus impuestos, aumentando el déficit fiscal con las mismas consecuencias en cuanto a pérdidas de capital humano.

Pérdida de credibilidad

La pérdida de credibilidad del ciudadano en sus líderes y en el sistema político, financiero y legal hace que se materialice uno de los más importantes riesgos considerados en la mayoría de los sistemas de gestión y que origina diferentes conductas en la ciudadanía, como el dejar de pagar impuestos motivado en el pensar que estos recursos igual van hacer dilapidados o robados y como buen avispaio, se adelanta a ello y cae en alguno de los dos tipos de fraude más comunes en nuestro medio: la evasión o la elusión de impuestos.

El evasor no se toman la molestia de presentar una declaración, las evita haciendo la mayor cantidad de movimientos financieros fuera del sistema, sin facturación o utilizando el efectivo para evitar la trazabilidad de los recursos. En el segundo caso, a pesar de que se declaran los ingresos y los gastos, de una manera mágica, casi macondiana, la diferencia entre ingresos y gastos, descontando las retenciones da exactamente cero a pagar.

Esto pasa en muy pocos países, en palabras del ex director de la DIAN, Francisco Cárdenas, debido a la astucia y conocimiento contable y tributario del avispaio a quien la totalidad de declaraciones en las que asesora a sus clientes dan cero pesos a pagar, no solamente al trabajador, sino también al mediano y gran empresario, de esta forma se crea un efecto dominó, cuando la administración pública, al no recibir los ingresos necesarios para ejecutar el presupuesto anual, origina un déficit fiscal que a su vez ocasiona la falta de inversión en importantes sectores como educación, salud, recreación, investigación y desarrollo, infraestructura vial y los altos principios de la Constitución que buscan lograr el bien común se hacen inalcanzables.

Como consecuencia, la economía se estanca en modelos agrarios de compraventa y cómo lo profetizara el economista brasileño Celso Hurtado, citado por Mejía (2010), se condena a una nación a ser consumidora de los recursos de los demás países desarrollados y a asumir sus condiciones; si no se reúnen los recursos necesarios para sustentar el gasto público, vienen impuestos absurdos cómo rodar por una ciudad, consumir gasolina, comprar alimentos, consumir cigarrillo o alcohol para financiar el sector salud.

Ejemplo típico es el impuesto llamado Hood Robin que se originó como una medida transitoria de 1998, cuando se grabaron los movimientos financieros del común de la gente, para rescatar el sector financiero de los errores de sus dueños.

La pérdida de confianza en el sector financiero hace que empresas y personas prefieran hacer trucos para sacar los capitales del país para evitar riesgos, ahorrar o invertir en el exterior, tratando de aminorar el riesgo de pérdida de sus recursos.

La pérdida de Confianza en las instituciones, en sus directivos, en los administradores públicos, en legisladores, repercute en la pérdida de confianza en los sistemas enteros, incluido el sistema jurídico cuando se evidenció el llamado el cartel de la toga que involucró muchos personajes de las altas Cortés en actos de corrupción, quienes cobraban grandes sumas de dinero para favorecer en sus decisiones al mejor postor. Incontables carruseles de contratación que desangraron sectores enteros como la salud, la construcción la educación.

La tendencia actual que muestran las naciones suramericanas, cuando llegan al hastío con la corrupción, es buscar panaceas en tendencias políticas extremas de izquierda o derecha para tratar de terminar con la corrupción, como se observó en Ecuador, Brasil, Bolivia o Venezuela,

pero que terminan en sistemas aún más corruptos evidenciado en que actualmente hay 19 presidentes y expresidentes investigados por corrupción y algunos de ellos ya tras las rejas.

La pérdida de confianza igualmente se refleja en la abstención electoral cuando la gente no sale a las urnas pues consideran que son las mismas personas con las mismas intenciones, carentes de principios éticos, sociales, como lo muestra el informe de la revista Semana sobre la consulta anticorrupción en 2018, que dejó un sabor agridulce, pues del caudal electoral informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de casi 36 millones de votantes, solo la tercera parte salió a votar, lo que impidió alguna repercusión legal inmediata de la consulta, pero que envió un mensaje a los políticos y administradores públicos: que hay un creciente interés de los ciudadanos por ver cambios en la moralidad pública y en el correcto uso de los recursos.

Acciones para reforzar la lucha contra la corrupción

Lo presentado hasta aquí, permite obtener una visión general del panorama de la administración pública, partiendo de la estructura de la función pública, sus responsables, la manera de realizar su labor mediante el modelo integrado de gestión, con clara identificación de su misión, políticas y objetivos bien definidos, al igual que las normas generales que regulan sus funciones, las normas que previenen y castigan los actos de corrupción y las entidades encargadas de velar por el ejercicio transparente de la función .

Desde este punto de vista con un panorama global, se puede inferir que la tarea de lucha anticorrupción demanda mayores esfuerzos en las siguientes áreas:

Educación en valores

Se hace necesario ir un poco más allá de lo propuesto por Mahecha (2014), en el sentido de formar al funcionario, pero la magnitud del problema de la corrupción que afecta a toda la sociedad demanda el retorno a los valores desde la escuela, desde casa, con la enseñanza de valores éticos y morales. Dios debe volver a la agenda de la escuela, si bien no asociado a una denominación o religión particular, pero si como fundamento ético de las acciones de cada persona.

Adhiriéndose a la propuesta de Alzate (2010), es necesario acabar con el avispaio y volverse abeja, deshacerse de la malicia indígena, del parangón con las actitudes animales, en el sentido de ser el tigre para los negocios, de aprovechar el papayazo, de comer marrano, de hacer conejo, para cambiar y renacer con las mejores cualidades de la abeja: ser miembro trabajador incansable de una comunicad, que busca el bien de toda la colmena y no el bien particular.

Tal como se pretende educar al niño en el sentido de escoger su sexo (Minsalud, 2016), ya no entre dos sino entre siete o más alternativas, el infante también debería conocer las plataformas generales de las creencias universales, las causas y consecuencias de sus actos, y elegir libremente una creencia, en lugar de no tener ninguna.

No son pocos los que centran el éxito de las sociedades occidentales europeas y sus colonias en su formación ética cristiana del trabajo, con fundamentos desde Lutero hasta Weber.

Concluye Alzate diciendo que la educación no es sólo responsabilidad del sistema educativo sino que abarca toda la sociedad, pero para tener una sociedad educada se requiere primero una sociedad educadora: crear un ambiente propicio para el conocimiento, para el saber, para la ciencia, para el artista, que esté por encima de la cultura de la avispa, donde el conocimiento sea un deleite, una aventura apasionante y no un castigo, no una tortura cómo ocurre con la percepción de la educación básica.

A pesar de que Colombia es una Nación con gran diversidad, lograr el éxito no depende de lo que se tiene sino de cómo se usa, del saber hacer, del saber utilizar sus recursos para el bien común; el mismo Mejía cita al economista brasileño Celso Hurtado quien auguraba que para el Siglo XXI, tan sólo existirán dos tipos de países: unos que enriquecen a la humanidad a través de la creación, de la innovación y los otros resignados al simple papel de consumidores; estar en alguno de los dos polos bien sea de productor o consumidor, depende del hoy; de cambiar de forma de pensar, de crear una nueva cultura, un nuevo pensamiento, nuevos valores; esta es una alternativa para crear una sociedad responsable donde no aplique el dicho popular: “a papaya puesta, papaya partida”, para aprovechar debilidades ajenas y sacar partido del error o carencias de otras personas, del sistema financiero o legal, para aprovechar la norma y desangrar al erario

público en aquel punto en que la norma no alcanza a prevenir el mal uso de los recursos; de esta forma, para la nueva generación por el contrario sería anormal el apropiarse de recursos públicos que son de propiedad de todos y que buscan el bien común, redundando en la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos. Implica crear una nueva cultura, lo que demanda tiempo, esfuerzo y continuidad, desde la escuela básica hasta las aulas de la cátedra Universitaria, modelado desde los tribunales, oficinas estatales, salones de debate del Senado, y principalmente desde casa.

Considerando el mapa global de religiones del mundo, presentado por la National Geographic, descontando solamente el budismo y el hinduismo, profesado por el 25% de la población mundial, la población restante profesa una religión abrahámica con fundamento bíblico y raíces comunes: judaísmo, islamismo, catolicismo y protestantismo.

Esto quiere decir que el 75% de la población mundial comparte el mismo sentido de responsabilidad ante el mismo Dios, expresado por el Apóstolo Pablo: “Porque todos nosotros debemos comparecer ante el tribunal de Cristo, para que cada uno sea recompensado por sus hechos estando en el cuerpo, de acuerdo con lo que hizo, sea bueno o sea malo.” (2 Corintios 5:10). Biblia de las Américas.

Este sentido de responsabilidad quedó plasmado para todos los colombianos en el artículo 6° de la CN, por el cual los particulares responden por infringir la Constitución y las Leyes, pero los servidores públicos pueden errar y responderán no solo por sus acciones, sino también por sus omisiones, haciéndolos doblemente responsables en diversos ámbitos que pueden pasar de lo disciplinario a lo penal.

El juramento que se presta al graduando al recibir su título profesional en la mayoría de las universidades recuerda a los futuros servidores, que de cumplir fielmente de manera integra sus funciones, Dios y la Patria se lo premiarán, de lo contrario El y Ella se lo demandarán.

La Norma de Normas como es llamada la Constitución de Colombia dice en su artículo 2° que la finalidad del Estado es proveer bienestar, y desde este punto de vista es el fin último de las normas, y el olvido o desconocimiento de ellas produce gran variedad de formas de malestar, a la sociedad.

De la misma forma, las instrucciones más sencillas que Dios le dio a un pueblo para el buen vivir fueron olvidadas o pasadas por alto; un ejemplo básico está en el libro de Deuteronomio capítulo 23 versículo 13: “Cada hombre debe tener una pala como parte de su equipo. Cada vez que tenga necesidad de evacuar los excrementos, cavará un hoyo con la pala, y después de haber terminado los cubrirá con tierra.”; sin embargo, esta pequeña instrucción que ha estado allí por más de 4000 años, de haber sido puesta en práctica por las civilizaciones, habría evitado la muerte de varias decenas de millones de personas por plagas como el cólera, la fiebre tifoidea, salmonelosis, amibiasis, hepatitis, y otras enfermedades que asolaron en su momento las grandes ciudades de Europa.

En materia de valores la instrucción bíblica igualmente brilla por la sencillez de los mensajes que han estado a disposición de las naciones desde hace varios milenios: En el Capítulo 3 del Evangelio de Lucas, se narra la enseñanza de Juan el Bautista, que anunciaba precisamente la responsabilidad ante Dios y la necesidad de cambiar de modo de pensar y actuar, mediante acciones que manifestaran el cambio, relacionarse con los demás sin egoísmo, compartir con el que padece necesidad; a los cobradores de impuestos les aconsejaba: no exigir más de lo

ordenado; a los soldados del imperio romano: no extorsionar a nadie, no calumniar, y contentarse con su salario.

El Capítulo 5 del libro de Mateo, en el llamado “El Sermón del monte”, el Señor Jesús enseña los pilares del bienestar con Dios y con los hombres, mediante la enseñanza central de Sus principios, no como teoría, sino como una forma de vida y de acción frente a los semejantes.

Las enseñanzas del Sermón del monte bastarían para establecer un orden social (Stott, 1990), sin violencia, avaricia, odio o egoísmo, pero ese nuevo orden comienza por una mente renovada dispuesta a caminar por valores. No tendría sentido imprimirlo como norma y popularizarlo en el mundo, si no se está dispuesto a practicar sus enseñanzas con convencimiento.

De la misma forma, no se puede erradicar la corrupción de un día para otro con una centena de Decretos o incrementando las condenas por ese tipo de delitos; un mal que nace en una mente desprovista de valores, que corrompe lo bueno, se debe combatir igualmente desde sus inicios, renovando los valores, recomenzando desde la educación en la niñez, incentivándolos día a día, con una instrucción universal como El Sermón del Monte, y reforzándolos constantemente, en los diferentes ambientes como el colegio, la universidad, la oficina.

Cuando reinicie la germinación de los valores en el campo mental y ético de la persona y por extensión en el funcionario público, tendrá menos probabilidades de caer en actos de corrupción, por decisión propia y natural; este tipo de funcionario se convierte en un candidato ideal para ejercer las tareas de control establecidos a lo largo del proceso productivo y estratégico de la entidad, y muy seguramente ascenderá por mérito.

Meritocracia

Si bien las normas de carrera administrativa han marchado a pasos agigantados hacia la vinculación bajo principios de igualdad, mérito y oportunidad, mediante la progresiva aplicación de la Ley 909 de 2004 y su complemento en la adecuada evaluación del desempeño de los funcionarios como se evidencia el sitio web de la Comisión Nacional del Servicio civil, también es cierto que las ofertas se centran en los empleos nivel asistencial, técnico y profesional.

El ingreso del personal directivo sigue siendo cuota política del vencedor en los comicios electorales. Es por lo que otro ideal en la lucha contra la corrupción estaría en el establecer el ingreso a la administración pública de personal de los niveles asesor y directivo, mediante concurso de mérito en igualdad y oportunidad, para disminuir el carrusel de personas que vienen y van de manera transitoria y obtienen cargos directivos por clientelismo político y caen fácilmente en conductas corruptas a sabiendas de su transitoriedad.

De igual forma la permanencia del nivel directivo al servicio del Estado, también debería ser en rigurosa verificación de mérito, por la verificación de los resultados obtenidos conforme a las políticas, planes y programas estratégicos y misionales de cada entidad.

Complementando lo anterior es necesario disminuir las distancias abismales en los salarios de los diferentes niveles dentro de la estructura organizacional de los empleos públicos, de tal suerte que quien llegue a los puestos públicos directivos bien sea por nombramiento o elección, lo haga por convicción de servicio y por natural avance dentro de su proceso de crecimiento dentro de la carrera administrativa, y no el universo paralelo que mantienen en materia de salarios, prestaciones y pensiones, que supera en escala de 20 a 1 a la remuneración

de un empleado público promedio, distancia que la consulta de 2018 no pudo eliminar, por falta del número de votos necesario para hacerlo.

Controles de calidad

La siguiente propuesta necesariamente va dirigida al fortalecimiento de las labores de control, como punto medular del sistema de gestión institucional. Queda el sinsabor de la transición de la reforma constitucional de 1991, con la desaparición del control previo, que nació con el propósito de eliminar la corrupción y la coadministración de los entes de control, para colocar la responsabilidad en cada entidad en cuanto al control interno. Sin embargo, los resultados muestran un control deficiente y zonas grises legales por donde circulan los inmORALES para sacar ventaja de la falta de control y hacer mal uso de los recursos institucionales.

Esta situación demanda especial interés en el área del control y verificar de manera precisa y eficaz, el uso de los recursos del Estado. Una manera de hacerlo es probar permanentemente la calidad de los controles mediante el instrumento propuesto por León (2017), verificando los siguientes aspectos de forma real, sistemática y permanentemente actualizada:

¿Existe un responsable asignado a la ejecución del control?

¿El responsable tiene la autoridad adecuada en la ejecución del control?

¿Existen controles preventivos y detectivos que mitiguen el riesgo de corrupción de manera oportuna?

¿La actividad de control busca por sí sola la prevención o detección del riesgo?

¿La fuente de información es fiable?

¿Las desviaciones observadas son reportadas, observadas e investigadas oportunamente?

¿Se deja evidencia del control de tal forma que permita claramente a un tercero llegar a las mismas conclusiones?

Es importante considerar cuándo es necesario establecer un control en cada actividad crítica que pueda estar en riesgo: determinar con claridad el qué controlar, al igual que el cómo, quién, cuándo, dónde, y verificar que se tengan soportes y se produzcan las evidencias que puedan ser controladas y comprendidas por un tercero.

De esta forma se asigna un responsable al proceso de control, aunque la responsabilidad principal recae en el dueño del proceso, que hace parte de la llamada segunda línea de defensa contra la materialización del riesgo de corrupción.

Como en una guerra frontal contra la corrupción, es necesario fortificar las llamadas líneas de defensa, partiendo desde la primera línea conformada por los controles de la gerencia operativa y las medidas de control interno; la segunda línea de defensa, conformada por los controles financieros, las medidas de seguridad de la información, la adecuada gestión del riesgo, adecuado control de calidad e inspección, auditorías forenses, verificación física de inventarios, operatividad del comité de riesgos, y la tercera línea de defensa conformada por la Oficina de Control Interno, las auditorías internas y las revisiones fiscales.

Conclusiones

Una causa principal del flagelo de la corrupción en Colombia viene de herencias culturales aun desde tiempos de la colonia, en formas de pensar heredadas generación tras generación, con conductas permisivas que con el transcurso del tiempo hace que el ciudadano común, las vea como normales y aceptables.

Es abismal el contrastante, entre una gran cantidad de normas e instituciones especializadas en la lucha anticorrupción y la poca eficiencia de las autoridades para reprimir estas conductas, lo que se refleja en pocos fallos condenatorios y condenas en juicio a funcionarios o exfuncionarios corruptos.

Esto permite inferir que la manera más efectiva para atacar el problema de la corrupción no es desde sus consecuencias, sino desde la raíz: si el problema comienza en una mente que deja corromper su campo de valores y en su toma de decisión elige el beneficio propio por encima del bien común, acudiendo aun a actos ilegales, se hace necesario entonces cimentar nuevamente estos valores y el sentido de responsabilidad hacia nosotros mismos, hacia la sociedad y hacia Dios, que se han visto diluidos por los cambios culturales que promueven la individualidad y el relativismo ético y moral.

Una forma efectiva sería mediante la educación y refuerzo permanente de conceptos ético, y desde la niñez, mediante una sociedad educadora que recuerda a sus miembros la importancia de actuar éticamente, pero también motivar la recordación en las diversas etapas de la vida: en el colegio, la universidad, en el empleo, en casa, de tal suerte que ante una oportunidad bien sea por debilidad de los controles o en las normas, se tome la mejor decisión,

sobre la base de la responsabilidad que se tiene con la sociedad y con el Estado y se genere una acción de mejora para corregir las fallas y no un acto ilícito.

Aunque hay evolución en las normas sobre sistemas integrados de gestión a nivel estatal, se presenta considerable ineficiencia en los controles diseñados, evidenciado en las conductas antiéticas repetitivas, que transitan sin reten alguno por las vías de los sistemas estratégicos y normativos de las entidades públicas, apropiándose de manera infame de los recursos públicos sacándolos ilegalmente del sistema, para realizar sus propios fines. Esto demanda necesariamente controles idóneos, ejercidos por funcionarios idóneos

A pesar de la vigencia de las normas que propenden por el ingreso al servicio público por mérito, el porcentaje de servidores vinculados por este sistema es comparativamente mucho más bajo, que otras formas de vinculación distintas al mérito y que corresponden a clientelismo político con personas con poca experiencia y con alta probabilidad de incurrir en conductas antiéticas producto de su bajo compromiso, una carrera administrativa ineficiente, unos salarios bajos comparativamente con el sector privado, un desconocimiento de los objetivos institucionales a largo plazo y el abuso de discrecionalidad producto del monopolio estatal en muchos frentes, lo que genera perpetuidad de funcionarios ineficientes en puestos de trabajo no sometidos a controles eficaces ni adecuada valoración de resultados de los funcionarios para que su permanencia al servicio del Estado dependa solamente del mérito y del servicio con calidad, eficiencia y honestidad.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (1998). *Ley 489*. Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>
- Alcaldía de Bogotá. (2002). *Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario*. Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>
- Alcaldía de Bogotá. (23 de 09 de 2004). *LEY 909 DE 2004*. Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14861>
- Alcaldía de Bogotá. (2011). *Ley 1438 de 2011*. Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41355>
- Alcaldía de Bogotá. (2012). *Glosario Ley Disciplinaria*. Obtenido de
http://www.alcaldiabogota.gov.co/SID3/contenido.jsp?cont_id=13
- Alcaldía de Bogotá. (2017). *Decreto 1499*. Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71261>
- Alcaldía de Bogotá. (s.f.). *Ley 776 de 2002*. Obtenido de
<http://copaso.upbbga.edu.co/legislacion/Ley%20776%20de%202002%20Sistema%20General%20de%20Riesgos%20Profesionales.pdf>
- Alcaldía de Bogotá. (s.f.). *Ley 80 de 1993*. Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Auditoría General de la República. (2012). *Guía Metodológica del CCA*. Obtenido de
http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Gu%C3%ADas%20Metodol%C3%B3gicas/2013140-G002-Codigo_Contencioso_Administrativo.pdf

Auditoría General de la República. (2012). *Guía Metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Auditoría General de la Nación. (s.f.). Obtenido de

http://www.auditoria.gov.co/Paginas/Misi%C3%B3n_Y_Visi%C3%B3n.aspx

Ávila, B. (2018). *Normas APA para trabajos escritos y documentos de investigación 6ta version*.

Barranquilla: UNAD.

Campos, C. (2007). *Contratación pública y corrupción (Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa)*. Ciencias Jurídicas.

Comisión Nacional de Moralización. (2018). *Observatorio Transparencia y Anticorrupción*.

Obtenido de

<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx>

Consejo de Estado. (s.f.). *La Entidad*. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/nuestra-institucion/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). *Documento CONPES N° 167*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Constitución Política de Colombia. (1991). Obtenido de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125>

Contraloría de Bogotá. (2017). *Mapa de riesgo de corrupción*. Obtenido de

<http://www.contraloriabogota.gov.co/mapa-de-riesgo-de-corrupci-n>

Contraloría General de la República. (s.f.). Obtenido de

<https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad>

Copello, A. M. (2011). *Lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral*. 20.

Corte Suprema de Justicia. (s.f.). Obtenido de

<http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/funciones/>

Cruz, M. (2008). *Módulo de Administración Pública*. Bogotá D. C. : UNAD.

Defensoría del Pueblo. (s.f.). *La entidad*. Obtenido de <http://www.defensoria.gov.co/es/>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Guía para la administración del riesgo*. Obtenido de

<http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). *Política de prevención del daño antijurídico en el DAFP*. Bogotá D. C.: Imprenta Nacional.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Diario El Tiempo. (25 de 08 de 2018). Obtenido de Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678>

Fiscalía General de la Nación. (s.f.). Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/mision/>

Guerrero, O. (2007). *Principios de Administración Pública*. Bogotá: Unidad de publicaciones ESAP.

Hernández, Fernández, Baptista. (2010). *Metodología de la Investigación*. Bogotá: Mc Graw Hill.

Instituto de auditores internos. (2013). *Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión del riesgo y control*. Obtenido de <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control%20Spanish.pdf>

Isaza, C. (2018). *La Corrupción en Colombia*. Bogotá D. C.

La Corrupción en Colombia. (1997). Bogotá D. C.: Tercer Mundo.

Leon, D. (octubre de 2017). *Guía para la gestión de riesgo en entidades públicas*. Bogotá D. C.

Ley 87 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno. (1993). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=300>

López & Gallón. (2002). *Indicadores: La corrupción Mundial*. Medellín.

Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (2006). *La Corrupción en la Contratación Estatal Colombiana*. Democracia 148 - 162.

Mejía, J. L. (09 de 02 de 2010). *Universo Centro*. Obtenido de <https://www.universocentro.com/NUMERO9/Elcultoalavisgado.aspx>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Nuestra-Entidad/Informaci%C3%B3n-General-de-la-Entidad>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Política Nacional de Sexualidad, Derechos sexuales y Derechos Reproductivos*. Bogotá D. C.: Imprenta Nacional.

Ministerio del Interior. (s.f.). Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/informacion-institucional/mision-y-vision>

Normograma. (2012). *Decreto 19 de 2012, Ley 87 de 1993, Decreto 1599 de 2005, Ley 872 de 2003, Decreto Ley 4110 de 2004, Decreto 4485 de 2009*, . Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322>

Presidencia de la República. (s.f.). *Ley 1562 de 2012*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley156211072012.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2007). *Lecciones de Derecho Disciplinario Volumen II*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lecciones2.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *La Razon de Ser del Servidor Publico - Boletín 3*. Obtenido de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Boletin3.pdf>

Rabotnikof, N. (s.f.). *Corrupción Política:Definiciones, técnicas y sentidos sedimentaos. Academia*, 39. Obtenido de https://www.academia.edu/5957692/CORRUPCI%C3%93N_POL%C3%8DTICA_DEFINICIONES_T%C3%89CNICAS_Y_SENTIDOS_SEDIMENTADOS

Rivas, G. (2011). *Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/html/2190/219022148007/>

Secretaría Jurídica Distrital. (s.f.). Obtenido de Alcaldía de Bogotá- Consulta avanzada: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_avanzada.jsp

Semana, R. (26 de 08 de 2018). *Los ganadores y perdedores de la consulta anticorrupción*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/ganadores-y-perdedores-de-la-consulta-anticorrupcion/580874>

Senado de la República. (s.f.). Obtenido de <http://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/mision-y-vision>

Stott, J. (1998). *El Sermón del monte, contracultura cristiana*. Barcelona: Certeza.

Vanegas, N. (2015). *Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como generador de valores anticorrupción*. Obtenido de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6602/1/ensayo%20final%20npvg%20umng.pdf>

Villoria, M. (2014). Corrupción Pública. *Cultura de la legalidad*, 9.