



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
**SEDE MEDELLÍN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS**

# **Territorialización del Estatuto Anticorrupción en Colombia. Un análisis desde los mapas de riesgo de corrupción (2017)**

**Marco Fidel Agudelo Cano**

**Universidad Nacional de Colombia**  
**Facultad de Ciencias Humanas y Económicas**  
**Posgrados**  
**Medellín, Colombia**  
**2017**

# **Territorialización del Estatuto Anticorrupción en Colombia. Un análisis desde los mapas de riesgo de corrupción (2017)**

**Marco Fidel Agudelo Cano**

**Trabajo de investigación presentado como requisito  
parcial para optar al grado de**

*Magister en Estudios Políticos*

Directora: Luz Margarita Cardona Zuleta

Doctora en Ciencia Política

Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas

Posgrado: Estudios Políticos

2017

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA CORRUPCIÓN. UN CONCEPTO EN PERMANENTE CONSTRUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
1.1 La corrupción y su relación con otros conceptos .....	17
1.2 Efectos de la corrupción .....	21
1.3 El Enfoque de Gestión del Riesgo: un enfoque para la lucha contra la corrupción en Colombia .....	26
<b>CAPÍTULO 2. NORMAS Y ACCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN. DECISIONES INSTITUCIONALES QUE TRASCIENDEN FRONTERAS .....</b>	<b>46</b>
2.1 La lucha anticorrupción en el ámbito internacional .....	46
2.1.1 Las propuestas y exigencias de la OCDE para la lucha contra el soborno y la corrupción.....	52
2.1.2 La lucha anticorrupción en el contexto latinoamericano .....	54
2.2 La lucha anticorrupción en el ámbito nacional.....	58
2.2.1 El Estatuto Anticorrupción .....	73
<b>CAPÍTULO 3. GESTIÓN DE LOS MAPAS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS .....</b>	<b>84</b>
3.1 La calidad de los Mapas de riesgos de corrupción de las entidades públicas del orden nacional .....	86
3.2 Hallazgos en relación con los Planes Anticorrupción de las entidades locales.....	97
3.3 Hallazgos en relación con los Mapas de Riesgo de Corrupción de las entidades locales .....	104
3.4 Articulación entre los mapas de riesgos y los planes de desarrollo municipal .....	110
<b>4. CONCLUSIONES .....</b>	<b>113</b>
<b>5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>119</b>

## Introducción

En los últimos años se reconoce el incremento de investigaciones judiciales asociadas a casos de corrupción tanto en el sector público como en el privado. La mayoría de ellas, han sido visibilizadas por los medios de comunicación, lo que genera escándalos mediáticos que impactan la confianza del ciudadano en lo público y sus instituciones. Esta tendencia mundial se ilustra para Colombia con casos como el Carrusel de la contratación en Bogotá, los cobros en el sistema de salud, Interbolsa, los Panamá Papers y, recientemente, los sonados procesos de Obredecht y el Cartel de la Toga. Este último para referirse al escándalo de corrupción en la justicia.

En el nivel internacional, el último reporte del Índice de Percepción de la Corrupción –IPC- de Transparencia Internacional muestra riesgos de los países frente a la percepción de corrupción. Según el reporte, ningún país de los 176 evaluados en este índice se acerca a una puntuación del 100% en el 2016, siendo de 43 el promedio global, lo que ubica a la corrupción como un fenómeno endémico de lo público con efectos tangibles en la confianza ciudadana (Transparencia Internacional, 2016).

Colombia aportó a la tendencia mundial. En los últimos años el país se mantiene en los puestos más bajos del índice en el que ocupa el puesto 90 de 176 países para el 2016. Su puntaje en los últimos cinco años ha permanecido constante aún con las recientes reformas para luchar contra la corrupción (Transparencia Internacional, 2015).

De igual manera, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE- señaló en 2015 que los avances globales para combatir el soborno transnacional fueron mínimos. Y en el caso colombiano, insuficientes o de nula aplicación, por lo que recomendaron:

- ✓ Aumentar el conocimiento del sector corporativo sobre medidas anticorrupción aplicables a los negocios (leyes, regulaciones y directrices).
- ✓ Implementar iniciativas en el sector privado que articulen valores, políticas y procedimientos de conformidad con los Principios Empresariales para contrarrestar el Soborno

(Transparencia Internacional, 2013), a fin de prevenirlo en todas las actividades empresariales.

- ✓ Mejorar la recolección y análisis de las estadísticas relativas a la aplicación de la Convención. El Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, debería utilizar la información de la que dispone para contribuir a una mejor comprensión del fenómeno de la corrupción en el país.
- ✓ Mejorar e implementar una protección reforzada para los denunciantes, y mejorar el acceso a la información y los canales de denuncias para los ciudadanos. Establecer un marco jurídico sólido que proporcione protección para los denunciantes que informan sobre posibles casos de soborno transnacional (OCDE, 2015, p. 10).

Otro organismo que evaluó recientemente el desempeño de Colombia en la lucha contra la corrupción fue la Organización de las Naciones Unidas –ONU- que, a través del Grupo de Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, expresó como logros la aplicación de sanciones y la ampliación de los plazos de prescripción para los delitos de corrupción, la anulación de contratos por actos de corrupción y la cooperación con el sector privado. Sin embargo, mostró preocupación por los pocos avances logrados en materia de penas más fuertes, el alcance de delitos asociados al lavado de dinero, tipificación de otros delitos de corrupción, destitución y extradición de funcionarios, entre otros (ONU, 2014). También la Organización de Estados Americanos –OEA- le recomendó a Colombia en 2013, luego de la Cuarta Ronda de Evaluación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, i) mejorar las condiciones de investigación y sanción de las conductas delictivas asociadas a la corrupción, ii) mejorar la articulación de las entidades encargadas de luchar contra esta para que compartan información, iii) crear la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, iv) mejorar las acciones de coordinación institucional en el marco de la Comisión Nacional de Moralización, entre otras.

En este sentido, los análisis de la Corporación Transparencia por Colombia –TPC- (2015a), expresan que los países que ocupan las primeras posiciones del IPC, presentan las siguientes características: altos niveles de libertad de prensa, acceso a información sobre el presupuesto público (incluye información de procedencia del dinero y tipo de gasto), altos niveles de

integridad entre quienes ocupan cargos públicos, órganos de control técnicos e independientes, y un poder judicial efectivo e independiente (TPC, 2015a). Estas características se inscriben dentro de las propuestas por Pope (2000): i) Legislatura electa portaestandarte de la lucha contra la corrupción y exigente ante la responsabilidad del Ejecutivo; ii) Ejecutivo que se caracterice por su integridad; iii) Poder judicial independiente; iv) Auditor general que actúa en representación de los ciudadanos y que no debe ser nombrado por el partido en el gobierno; v) Fiscal, libre de interferencias políticas, que reciba e investigue quejas sobre mala administración pública; vi) Agencias anticorrupción independientes, especializadas, con recursos y personal suficientes; vii) Servicio público al servicio del público, que sea imparcial, honesto y de carrera; viii) Gobierno local, donde los efectos de la corrupción son más visibles para el ciudadano común; ix) Medios de comunicación libres e independientes; x) Sociedad civil; xi) Sector privado corporativo y; xii) Actores y mecanismos internacionales.

Ahora bien, Colombia y la mayoría de países de América Latina adolecen de estas características, “los niveles de corrupción son altos comparados con los de otras regiones en desarrollo” (Szelubski, 2009, p. 50). De ahí que este autor relacione la corrupción con los problemas democráticos de América Latina, indicando que estos tienen fundamento en el presidencialismo y la volatilidad de los partidos políticos. Además, plantea que “el déficit de la democratización es consecuencia de otros dos déficit: el de la ética pública y el de la equidad”. El problema de la corrupción en América Latina no proviene de la falta de leyes sino de su escasa aplicación, lo cual queda también reflejado en una inexistencia de controles a la corrupción (Szelubski, 2009, p. 48-50).

Este autor finaliza su análisis indicando que son tres los factores que favorecen la corrupción en América Latina: 1) falta de delimitación de lo público y lo privado, 2) ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad y 3) inoperancia de las instituciones. Aunque la corrupción es considerada como fenómeno multicausal, los estudios sistemáticos de Transparencia Internacional demuestran una relación entre este fenómeno y la débil institucionalidad de los países. Para el caso colombiano, esta debilidad institucional se caracterizaría por: mecanismos de control insuficientes, normatividad con poca capacidad

vinculante, cultura política y de gestión asociada a hechos de corrupción, desinterés por acatar normas o acuerdos internacionales frente al tema, fuerte vinculación histórica entre clases políticas, gremios económicos, administración pública y grupos ilegales, además de la cultura del narcotráfico que permeó las estructuras e instituciones del poder público.

Lo anterior se evidencia en datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina - LAPOP- relacionados con la confianza en las instituciones que, para Colombia, deja ver que en 2015 la mayor confianza estaba en instituciones como la Iglesia (63,1%) y no en el Congreso Nacional (40,8%), órgano encargado de promulgar las leyes. El segundo lugar lo ocuparon las Fuerzas Armadas con el 54,6%; en tanto que los Partidos Políticos ocuparon el último puesto con el 29,7%.

Entre los factores que pueden afectar negativamente la satisfacción con la democracia están los relacionados con la economía, la inseguridad, la corrupción y el conflicto armado (García y Rodríguez, 2015). Esto va en concordancia con la percepción de corrupción generalizada y que tiene como resultado la pérdida de confianza ciudadana en relación con el sistema democrático, más cuando esta percepción ha sido ascendente en la última década. Esta pasó de un 36,3% en 2005 al 59,5% en 2014. Por su parte, la victimización por corrupción en Colombia para el mismo periodo pasó del 9,7% al 16,1%.

En contraste, el Índice de Transparencia Nacional de TPC para 2013, mostró que las entidades más transparentes fueron: en primer lugar la Supertintendencia de Sociedades, seguido del Ministerio de Defensa Nacional y la Auditoría General de la República. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA- ocupó el puesto 14, la Contraloría General de la República el puesto 19, el Ministerio de Salud y Protección Social el puesto 23 y la Superintendencia Nacional de Salud el puesto 33. En los tres últimos lugares se ubicaron el Consejo Superior de la Judicatura en el puesto 83, el Senado de la República en el puesto 84 y la Cámara de Representantes en el puesto 85.

Ante este panorama caracterizado por el incremento de casos de corrupción, los gobiernos y organismos internacionales han diseñado estrategias y políticas para tomar acciones que prevengan este problema. La última década ha sido prolífica en este sentido para Colombia,

en tanto se publicó normativa específica orientada a la generación de políticas de transparencia y contra la corrupción en el país, entre las que se destacan el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), la Política Pública Integral Anticorrupción –PPIA– (Documento CONPES 167 de 2013), la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757).

De manera particular, el Estatuto Anticorrupción establece medidas para que todas las entidades públicas asuman la responsabilidad de elaborar estrategias de lucha contra la corrupción, creando así una primera barrera para la entrada de la corrupción al sector público, lo cual es relevante considerando que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, expone que los escenarios de mayor riesgo de corrupción en el país están en las entidades descentralizadas. Dichas estrategias se consignan en los Planes anticorrupción, que incluyen la elaboración de los mapas de riesgo de corrupción bajo la metodología preventiva de gestión del riesgo. De esta manera, el Gobierno Nacional hace partícipe a los gobiernos locales y demás entidades públicas en la lucha contra la corrupción.

A partir de esta nueva responsabilidad de los gobiernos locales, este estudio se propone analizar la implementación y contenido de los mapas de riesgo de corrupción para Colombia, a partir de una muestra representativa de municipios. Para esto se establecen las siguientes hipótesis de trabajo: i) Las Administraciones municipales en Colombia cumplen con la elaboración de los Planes Anticorrupción, incluyendo el componente de Mapa de Riesgo de Corrupción según lo dispone la Ley 1474 de 2011. ii) Los Planes Anticorrupción y el Mapa de Riesgo de Corrupción cumplen con las directrices establecidas por la Guía para la gestión del riesgo de corrupción en Colombia (Secretaría de Transparencia, 2015) y desarrolla los componentes establecidos en la norma.

La importancia de estudiar los mapas de riesgo de corrupción se reconoce en tanto: i) Permite identificar los riesgos de corrupción que podrían presentarse en contexto y ámbito local. ii) Es un componente estratégico para la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción. iii) Al desarrollarse los mapas desde el enfoque preventivo, la gestión del



riesgo de corrupción incide en la transformación de la cultura de la gestión de lo público, pasando de la opacidad administrativa a la transparencia. iv) La construcción de los mapas de riesgo se articula con los demás componentes de la estrategia anticorrupción, tales como la Rendición de Cuentas, la gestión de las PQRS, la racionalización de los trámites y la mejora de la atención al ciudadano, entre otros. v) La implementación de los mapas de riesgo se traduce en la materialización de los convenios internacionales firmados por Colombia en el marco de la lucha contra la corrupción en el ámbito global.

Analizar la implementación de los mapas de riesgo en los gobiernos locales genera información valiosa para los tomadores de decisiones, los funcionarios responsables de su implementación y la ciudadanía sobre la forma como se territorializa este tipo de políticas de lucha contra la corrupción, los desafíos a los que se enfrentan los funcionarios locales, las necesidades de formación, información y capacidades institucionales y ciudadanas para implementarlas y hacerles seguimiento, así como conocer los resultados que se van obteniendo. Es importante aclarar que esta investigación concentra su atención en la indagación de datos de los mapas de riesgo de corrupción para el año 2017 por razones asociadas al poco tiempo de implementación de la PPIA en los territorios la cual inicia en el año 2013, es de anotar que la estandarización de la metodología construida y utilizada por la Secretaría de la Transparencia para la elaboración de los mapas sufrió ajustes, además la calidad y cantidad de información encontrada en los mapas es incompleta, representando una limitante para hacer estudios comparados.

Al elegir el 2017 como año de interés, se quiso identificar el estado actual de las entidades públicas en cuanto a riesgos de corrupción de cara al postconflicto y a las elecciones presidenciales y regionales próximas y con esto, iniciar la construcción de una línea de investigación que profundice en el proceso de territorialización de la política anticorrupción en Colombia en el marco del futuro proceso doctoral que permitirá profundizar en estudios comparados sobre el tema.

Esta investigación se planteó desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y exploratorio, a partir de estrategias metodológicas como el análisis documental y las entrevistas

semiestructuradas a actores clave. Para ello se construyeron y utilizaron instrumentos de recolección de datos como fichas bibliográficas, guía de entrevistas, matrices analíticas, grabaciones de audio y notas de campo. El procesamiento de información se hizo a través del software Nvivo para el análisis de las entrevistas.

El análisis documental se aplicó a las fuentes secundarias de información, entre ellas, los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de las entidades municipales seleccionadas mediante un muestreo estratificado proporcionado; los Planes de Desarrollo de dichas entidades territoriales seleccionadas; documentos pertinentes generados por el Gobierno Nacional y subnacional (informes de gestión, informes de Rendición de Cuentas, estadísticas y cifras generadas, etc.), a su vez informes académicos y técnicos de instituciones universitarias y entidades no gubernamentales del orden internacional y nacional.

La selección de la muestra representativa partió de considerar el universo de 1.122 municipios del país, según las cifras oficiales del Departamento Nacional de Planeación – DNP-. Se hizo un muestreo estratificado que garantizó una selección aleatoria, representativa, con ausencia de sesgo y proporcionada de los municipios en función, no solo de las características de la población (categoría del municipio), si no de la pertenencia a la división por regiones (Andina, Caribe, Pacífico, Orinoquia y Amazonas) del país (ver tabla 1). La muestra se calculó a partir de una población total de 1.122 municipios, un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 10%, de lo cual resulta un total de 89 municipios como tamaño muestral, este fue aproximado a 90. Cada uno de los mapas de riesgo fue consultado en el sitio web oficial del respectivo municipio.

**Tabla1.** Relación de tamaño de la muestra por región.

<b>Región</b>	<b>Número de municipios que pertenecen a la región</b>	<b>Proporción</b>	<b>Muestra</b>
Andina	630	56%	50
Caribe	198	18%	16
Pacífica	179	16%	14
Orinoquia	59	5%	5
Amazonia	59	5%	5
<b>Total</b>			<b>90</b>

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas semiestructuradas se aplicaron a informantes clave con el propósito de obtener información primaria que complementara la información secundaria y sirviera para validar el análisis propuesto. Los actores entrevistados fueron académicos y expertos reconocidos como estudiosos del tema de corrupción en el ámbito nacional; funcionarios de entidades gubernamentales del ámbito nacional relacionados con la PPIA<sup>1</sup> (Secretaría de Transparencia, Observatorio anticorrupción, Procuraduría General de la Nación), así como funcionarios gubernamentales del ámbito local encargados de elaborar los planes anticorrupción y los mapas de riesgo. También fueron objeto de entrevista, empleados y personal de organizaciones no gubernamentales que tienen como finalidad la lucha contra la corrupción del ámbito internacional y nacional (Proética de Perú, Consejo Nacional de Transparencia de Chile, LAPOP Chile, Transparencia por Colombia, Foro Nacional por Colombia capítulo Valle).

**Tabla2.** Relación de entrevistas aplicadas según tipo de actor

<b>Actor</b>	<b>Entrevistas realizadas (No.)</b>
Funcionarios gubernamentales	7
Organizaciones no gubernamentales	3
Académicos y expertos	8
<b>Total</b>	<b>18</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> Política Pública Integral Anticorrupción.

Para responder a los propósitos planteados en la investigación, se construyeron capítulos que dan cuenta del desarrollo de objetivos tales como: i) Identificar el estado actual de los mapas de riesgo de corrupción en el país y su aporte en al proceso de territorialización de la PPIA y, ii) Describir las principales dificultades, retos y exigencias locales, para intervenir sus riesgos y contribuir a la construcción de una democracia transparente, un Estado eficiente y una sociedad centrada en la prevención de la corrupción.

Es así que en el primer capítulo se referencian las principales definiciones académicas y políticas más aceptadas que representan lineamientos para las instituciones que se vinculan con acciones en clave de la transparencia y contra la corrupción, tanto en lo público como en lo privado en Colombia, además se desarrolla conceptualmente los riesgos de corrupción como punto de partida para la comprensión y construcción de los mapas de riesgo de corrupción en el nivel nacional.

En el segundo capítulo se desarrolla la normativa, las instituciones y las estrategias que le dan soporte a las políticas anticorrupción tanto en la esfera internacional como local, particularmente a los mapas anticorrupción en Colombia. En este se aborda a los actores y sus responsabilidades, los recorridos normativos más recientes, las instituciones comprometidas con este propósito y las transformaciones que ha implicado tomar decisiones estatales en procura de impactar el fenómeno de la corrupción.

En el tercer capítulo se relaciona el análisis que surge de los requerimientos normativos establecidos en el Estatuto Anticorrupción, como parte de las políticas institucionales y pedagógicas, la obligatoriedad de elaborar anualmente el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en todas las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal. Dicho Plan está compuesto por: el mapa de riesgos de corrupción, las medidas a tomar para mitigar los riesgos de corrupción, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

En el cuarto capítulo se presentan las conclusiones surgidas de la investigación en clave de visibilizar las potencialidades, avances, retos y dificultades que presenta el desarrollo e

implementación de los mapas de riesgo de corrupción en los territorios. Con esto se busca aportar elementos en la generación de nuevas estrategias para minimizar el riesgo de corrupción en las entidades descentralizadas y fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción, a su vez que la efectividad del control a la gestión pública, lo cual es de carácter obligatorio para todas las entidades públicas.

## **CAPÍTULO 1. LA CORRUPCIÓN. UN CONCEPTO EN PERMANENTE CONSTRUCCIÓN.**

La corrupción como objeto de estudio ha impuesto retos a los académicos y profesionales que se han interesado en este fenómeno. Estos retos se relacionan con las dificultades para obtener información que caracterice sus elementos constitutivos y modalidades en que se materializa, además para conceptuarla, “precisar las formas como [sic] se manifiesta y conocer el comportamiento que adoptan las personas, las organizaciones y entidades involucradas en actos que puedan determinarse como corruptos” (DAFP, 2000, p. 43). Para aportar a este propósito, se referencian en este acápite algunas de las definiciones académicas y políticas más aceptadas que representan lineamientos para las instituciones que se vinculan con acciones en clave de la transparencia y lucha contra la corrupción tanto en lo público como en lo privado en Colombia, además el desarrollo conceptual del riesgo de corrupción como punto de partida para la comprensión y construcción de los mapas de riesgo de corrupción.

Transparencia Internacional define la corrupción como “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados” (2008). En esta definición se incluyen tres elementos que permiten dimensionar el concepto de una forma amplia, a su vez que reconocer la complejidad del fenómeno (Transparencia por Colombia, 2009). Primero, al calificar “el mal uso del poder” se da cuenta de un comportamiento que contraviene principios o normas éticas o legales. En segundo lugar, al reconocer que se trata de un “poder encomendado” se comprende que este puede presentarse tanto en el sector público como en fundaciones, organizaciones sociales y sector privado, además, que dicho poder es practicado por personas que tienen incidencia sobre la toma de decisiones y la administración de bienes públicos. En tercer lugar, por “beneficios privados” se indica que dicho comportamiento implica una desviación del beneficio público o colectivo hacia los beneficios particulares, tanto para quien hace mal uso del poder como para miembros de su familia, amigos, grupos económicos o partidos políticos.

A partir de esta definición, Transparencia por Colombia, propone una definición que busca ampliar la concepción de corrupción, refiriendo asuntos de comportamiento de personas o funcionarios del sector público o privado y posibles tipologías o prácticas corruptas:

La corrupción es 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 (Transparencia por Colombia, 2009).

Lo que se observa con estas dos definiciones, es un reforzamiento de lo planteado por Tanzi (1994), cuando llamó la atención sobre la necesidad de “mantener cierta distancia”, es decir, de que ninguna relación personal o de parentesco debería estar presente en la toma de decisiones de los actores económicos o de funcionarios de gobierno. La importancia de este principio para el autor, radica en la necesidad de evitar el conflicto de intereses y el surgimiento de la corrupción. El principio de mantener cierta distancia es fundamental para el funcionamiento eficaz de cualquier organización.

Colombia, al igual que otros países de Latinoamérica, ha adaptado las definiciones de corrupción que han construido organismos internacionales y académicos. Sin embargo, al interior de varias entidades públicas del nivel nacional se han propuesto diversas definiciones. Si bien esto puede leerse en clave de proactividad al intentar comprender el fenómeno desde las características propias del país y las instituciones, también refleja las dificultades de articulación y coordinación interinstitucional. Ejemplo de esto se observa entre las definiciones de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APCC- y la Auditoría General de la República. La primera, define la corrupción como el “uso indebido del poder, de los recursos o de la información, que lesiona los intereses de una entidad y en consecuencia del Estado, para la obtención de un beneficio particular” (2015, p. 5), en tanto que la segunda, la define como: “la extracción de un beneficio privado afectando la credibilidad de las instituciones públicas y destruyendo los activos colectivos” (2016, s.p).

Ahora bien, es necesario destacar que tanto instituciones públicas como privadas contribuyen al enriquecimiento conceptual y metodológico para abordar este fenómeno en Colombia. En

este sentido, diversos académicos y funcionarios aportan esfuerzos para definir la corrupción de tal manera que se evidencien los elementos que la constituyen, sus características, formas y modalidades que adoptan las prácticas corruptas en un contexto particular, en un momento histórico específico y en las condiciones materiales en que un Estado se hace presente, tal como se evidencia en la recolección de acepciones que inventarió el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- y que se exponen a continuación:

- Es el actuar por fuera de los parámetros y normas establecidas para el ejercicio de la función pública.
- Es el favoritismo indebido, discriminatorio y, por tanto, carente de imparcialidad.
- Es el actuar en función de los intereses personales o de grupo en desmedro del bien general.
- Es actuar por fuera de los deberes normales en provecho propio o de personas allegadas o familiares.
- Es actuar con nepotismo, dejarse sobornar, y permitir o incurrir en malversación de fondos públicos con propósitos de interés privado.
- Es abuso de poder y/o autoridad con el fin de beneficiar indebidamente a una persona o grupo.
- La corrupción es un problema cultural, correlacionada con la moral de una sociedad.
- Se define como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado.
- Es un comportamiento que se aparta de las obligaciones de la función pública por motivos privados, pecuniarios o de incremento de estatus. Se puede distinguir el soborno (utilización de recompensa para alterar el juicio de una persona que actúa en una posición determinada), nepotismo (otorgar protección o privilegio por motivos de relación familiar en lugar de relaciones de méritos) y la apropiación ilegítima (apropiación ilegal de recursos públicos para uso privado).
- Fenómeno por el que un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.
- Por formas conocidas de corrupción se tiene: traición, cleptocracia, malversación, abuso de poder, engaño, perversión de la justicia, incumplimiento, soborno, fraude electoral, uso indebido de información, contratación fraudulenta, evasión de impuestos, tráfico de influencias (DAFP, 2000, p 6).



A partir de este inventario, el DAFP definió la corrupción como “el mal uso público del poder, para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada”, la cual conlleva inmersos los siguientes elementos en conjunto: i) es un tipo de comportamiento activo o pasivo de un servidor público y; ii) es emanada del ejercicio de la función pública en cuanto configura un abuso de esta o de la legitimidad que inspira el Estado. Por su parte el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, autoridad máxima de planeación y ordenamiento territorial del país, define la corrupción en el sector público como:

Una práctica que consiste en aprovechar para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos por parte de gobernantes, funcionarios y personas, empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental; en el caso de los gobernantes se trata, además, de un mal uso del poder encomendado (DNP, 2017, s.p).

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación –FGN- define la corrupción como el “concepto jurídico penal que incluye cualquier acto que implique desviación del interés general en el contexto de una actividad orientada hacia ese objetivo, sea que ella se encuentre jurídicamente a cargo de un ente público o de un organismo privado” (FGN, 2014, p. 3). Al igual que en la definición de Transparencia Internacional, en este concepto confluyen tres elementos: i) autores, quienes interactúan para el logro de unos objetivos de interés social o colectivo; ii) contexto, escenario materializado en una entidad pública o privada donde están establecidos unos lineamientos, traducidos en normas y; iii) aspectos psicológicos y culturales, que los autores poseen, que se pueden materializar o no a través del abandono de los principios éticos, morales y el conjunto de saberes, creencias y pautas de conducta socialmente establecidas, que si son aplicadas incorrectamente, los llevan a abusar del poder, trasgredir, y/o manipular las normas que rigen una organización racional (Rodríguez, 2004).

La Procuraduría General de la Nación –PGN- ente central en la lucha contra la corrupción, la define como el “uso del poder para desviar la gestión de lo público” (PGN, 2016, p. 9 y 77). Además, la fundamenta desde cinco áreas críticas que conllevan al comportamiento inadecuado de los servidores públicos y que desencadenan en actos de corrupción o fraude, así: i) falta de consistencia interna de valores; ii) debilidad en la apropiación normativa; iii)

el interés individual prima sobre el interés colectivo; iv) pérdida del sentido en torno al servicio público; y v) desconfianza institucional.

Desde la sociedad civil, la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ- define la corrupción como “toda aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio”(CEJ, 2008, p. 13). Reconoce que la corrupción es un fenómeno multidimensional, que agrupa conductas que utilizan el poder público para un beneficio privado. Dichos beneficios pueden ser de tipo económico, así como diversas clases de conductas, de acción u omisión. Además propone el concepto de corrupción judicial, el cual define como:

Toda aquella conducta del abogado, funcionario o empleado judicial, actor del sistema judicial que usa el poder encomendado para obtener un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo y que incluye toda influencia inapropiada sobre la independencia e imparcialidad del proceso judicial o el apego a sumisión y los oficios que le son encomendados (CEJ, 2008, p. 14).

## **1.1 La corrupción y su relación con otros conceptos**

Lo complejo del fenómeno de la corrupción, incluyendo su conceptualización, ha puesto en evidencia la necesidad de complementarla con otros términos o fenómenos, de tal forma que permita ampliar su explicación, en tanto la corrupción no es un concepto solitario, lo acompañan términos y ejercicios con los que se vincula, tanto en su definición como en su operacionalización. Además, en el marco de la lucha contra la corrupción se articulan diferentes estrategias y acciones que buscan mayor transparencia y prevención de las prácticas de corrupción. Algunos de estos son:

- Acceso a la información pública: es el derecho reconocido jurídicamente de consultar los datos y la información que produzca un gobierno o cualquier organismo público.
- Alianza para el Gobierno Abierto: (AGA) es una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos.

- Control social: son acciones que permiten a los ciudadanos ser partícipes de la gestión pública mediante el seguimiento a las actividades del Estado. Es un derecho y un deber que tiene el ciudadano.
- Datos abiertos /Open data: es la apertura de los datos públicos que hace un gobierno o cualquier organismo público con el objeto de reutilizarlos para fines académicos, investigativos o para ejercer control social.
- Gobierno abierto: es un gobierno que promueve el acceso a la información con el fin de favorecer la transparencia, la confianza de los ciudadanos en su actividad diaria y su participación en la construcción y el seguimiento de las políticas que implementa.
- Gobierno electrónico: (E-Gov) es el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en los órganos de la Administración Pública, con el fin de favorecer la interacción de los ciudadanos con el gobierno de manera virtual.
- Participación ciudadana: es un diálogo entre la ciudadanía y las instituciones con el objetivo de ejercer control de la gestión pública e incidir en la planificación.
- Recursos públicos: son los bienes con los que cuenta el gobierno para realizar la función pública.
- Rendición de cuentas: proceso por el cual los servidores públicos informan y explican a la ciudadanía sobre el cumplimiento de la misión institucional que les corresponde.
- Sociedad civil: es la asociación de personas con el fin de velar por los intereses comunes y hacer efectiva las responsabilidades del Estado.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones: son el conjunto de medios de comunicación y de aplicaciones que permiten la presentación de información ya sea en forma de voz, imágenes y datos.

Aunque la lista es larga, vale la pena detenerse en conceptos estratégicos que aportan en la comprensión de la estrategia anticorrupción y en las políticas protransparencia que adelanta el Estado colombiano, tales como:

**Opacidad:** relacionada con la carencia de prácticas claras, precisas, fácilmente discernibles y aceptadas. El entendimiento de este concepto se facilita en la medida en que se reconoce su opuesto, esto es, la transparencia.

**Tolerancia a la corrupción:** consiste en permitir algo que no se tiene por lícito, sin aprobarlo expresamente. Esta definición involucra dos componentes esenciales: i) otorgar permiso, y ii) sin que se considere explícitamente como aceptado. Ahondando en el concepto, la tolerancia “establece en efecto un ámbito de licitud, o por lo menos de inmunidad, para las decisiones individuales, pero lo califica como concesión revocable y aún no como derecho irrevocable” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008, p. 1572). La tolerancia a la corrupción está asociada a la posición que se asume frente a los actos de corrupción (dejar pasar o no rechazar los actos de corrupción o justificar cierto tipo de prácticas) y en cierta medida la toma de decisiones o los llamados “dilemas éticos”. Los niveles de tolerancia decrecen en la medida en la que el acto tiene una trascendencia pública más tangible, y se es más tolerante cuando el acto de corrupción es más cercano a las vidas cotidianas de las personas.

**Transparencia:** significa abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información gubernamental por los ciudadanos. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico sino la práctica de poner la información en la vitrina pública<sup>2</sup> para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar si hubiera anomalías en su interior (Ugalde, 2002). La transparencia debe tener entre otros atributos: Fácil acceso a la información (incluyendo la oportunidad y la no discriminación), Comprensiva (asegurándose que los temas clave no queden por fuera), Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información) y Calidad y Confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza al mercado de los inversionistas) (Kaufmann y Kraay, 2002).

**Cuadro 1.** La transparencia desde los ámbitos político y jurídico

Ámbitos	¿Qué se entiende por transparencia?
---------	-------------------------------------

<sup>2</sup> Se dice que las instituciones públicas deben ser casas con *paredes de cristal* que permitan observar desde fuera que esté en orden. Generalmente serán los medios de comunicación, las organizaciones sociales, los ciudadanos, los académicos y los partidos de oposición quienes miren a través de estas “paredes”. A pesar de que la mayoría de los ciudadanos no estén generalmente capacitados o a veces interesados en conocer y evaluar los entresijos de la administración pública, el escrutinio constante coadyuvará al orden necesario para todos, incluyendo por supuesto a la ciudadanía apática o participativa (Alarrote, 2005). Por eso es importante la formación de todos los actores sociales para generar estructuras y procesos transparentes.

<b>Político</b>	Se entiende como un medio –no un fin en sí mismo– de la relación entre Estado y sociedad, con gran potencial para la democratización de esta relación. Es un recurso determinante en la redistribución del poder entre la administración pública y la ciudadanía. A su vez, la <i>transparencia</i> es el instrumento central en el propósito de vigilar el cumplimiento de las reglas del juego y una condición indispensable para la rendición de cuentas (Cunill, 1997), (Merino, 2005).
<b>Jurídico</b>	La transparencia, a pesar de su primacía como principio político y organizacional está limitada por la protección del derecho a la privacidad de las personas y por las restricciones estrictamente necesarias derivadas de la prevalencia de la seguridad y la salubridad públicas. Desde un enfoque organizacional, la transparencia es concebida como el principal incentivo de la eficiencia, porque facilita la competencia de ideas, argumentos y políticas al interior de instancias monopólicas por esencia, y porque genera competencia por la aceptación social de los ciudadanos frente a las instituciones, a la vez que se constituye en un mecanismo de autocontrol al interior de las mismas, por temor a la sanción social y a la pérdida de reputación. En este contexto, se maximiza la fórmula de lucha contra la corrupción propuesta por Klitgaard según la cual: Transparencia + eficiencia = menos corrupción (Klitgaard, 1988).

Fuente: PNUD, 2013b.

Entonces, si la transparencia es la práctica para que las organizaciones hagan público o abran al público algunos procesos para la toma de decisiones, el derecho a la información les permite a los ciudadanos exigir información y transparencia a través de un conjunto de normas. Entre más y mejor información haya sobre un proceso de toma de decisiones, no solo tendrá mayor legitimidad política, sino que será más eficiente económicamente. Por otro lado, la existencia de información pública va a facilitar las relaciones claras entre actores y las mejores decisiones de gobierno. En contraste, algunos problemas de información pública que facilitan la corrupción son: Deficiente calidad de la información pública, insuficiente acceso a la información pública para prevenir la corrupción, e insuficiente consolidación de la rendición de cuentas en todos los niveles del Estado.

**Integridad:** asociado a la gestión pública del funcionario, acompañado de la vocación de servicio público, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del interés público sobre el privado (DAFP, 2008). Tanto la integridad del funcionario como la probidad en sus

acciones, son elementos constitutivos de la ética pública que implica formación técnica que garantice una gestión pública de calidad. La integridad no solo compromete a las personas sino también a las organizaciones a las que pertenecen, ya que estas también se caracterizan y reconocen por las buenas prácticas que despliegan en el marco del cumplimiento de sus objetivos y funciones, y que constituyen prácticas como la defensa de los dineros públicos, el cumplimiento de las normas, la prestación de servicios con calidad y oportunidad, la rendición de cuentas, entre otros, conforman el repertorio de la integridad institucional (Transparencia Internacional, 2000).

**Cuadro 2.** Herramientas de promoción de la integridad y actores a los que se direccionan

Actores	Enfoque de las herramientas
<b>Servidores Públicos</b>	La integridad un enfoque de la ética en la gestión pública que se focaliza sobre el autocontrol pero puede ser utilizada como criterio de selección, vinculación y permanencia.
<b>Empresarios</b>	Fortalecimiento de las estructuras de integridad en las organizaciones a través de acciones colectivas.
<b>Jóvenes/niños (Educación)</b>	Cambios culturales.
<b>Sociedad en general</b>	Elevar los niveles de intolerancia a la corrupción.
<b>Periodistas y Medios de Comunicación</b>	Incentivar la denuncia, investigaciones objetivas e independientes. Gran promotor y difusor de los mensajes del gobierno por lograr la cultura de la integridad y comprometer a todos los actores del SNI.

Fuente: PNUD, 2013b.

## 1.2 Efectos de la corrupción

La corrupción se suele catalogar como un fenómeno complejo y multicausal, que tiene como elemento en común atentar contra un bien o interés público. Esta se presenta de múltiples formas en el sector público y privado, por ejemplo cuando un funcionario desvía los recursos de un proyecto hacia sus cuentas personales o las de un tercero. Entre los actos corruptos se destacan el fraude público y privado, el soborno, la extorsión, la malversación de fondos públicos, el nepotismo, el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias, por mencionar los más comunes (Hussmann, 2011).

Según Misas (2005), en Colombia se presenta el triángulo de hierro de la corrupción, es decir, La alianza entre grandes empresas privadas, empresas electorales y la alta administración pública. Las primeras financian a las segundas y reciben pagos en cargos en la tercera, que a su vez facilita que las empresas privadas mantengan sus ganancias y privilegios y reciban contratos públicos jugosos (Misas, 2005, p.36).

Estos tres actores pueden presentar lazos familiares y sociales, y hacen parte de la misma élite socioeconómica, caracterizada por el nepotismo y el patrimonialismo. La visión que tienen del Estado es como una fuente de recursos por expoliar (Isaza, 2012). De esta manera, estos actores obtienen diferentes beneficios derivados de la corrupción:

Los beneficios derivados del acto corrupto son, principalmente, económicos, por cuanto consisten en la apropiación directa de un bien público, ya sea en dinero o en especie, o en la obtención de recursos de particulares que requieren de servicios o trámites estatales; o en la consecución de bienes o ingresos monetarios derivados de una decisión pública –aprobación de una ley que crea un monopolio, que rebaja impuestos, que valoriza unos terrenos, que elimina requisitos; o actos como no aplicar una sanción, no perseguir o controlar una actividad delictiva; decisiones judiciales que obligan al pago de sanciones injustificadas a las entidades públicas o pensiones a particulares–, o de la utilización de información obtenida en ejercicio de funciones públicas –sobre localización de inversiones, tasa de cambio, inflación, etc.– (DNP, 2013, p. 16).

Adicionalmente, Garay *et al* (2008) establecieron la relación entre corrupción y captura del Estado en Colombia. Mostraron que mediante prácticas violentas y corruptas se reconfiguró el Estado de una manera cooptada<sup>3</sup>. Inicialmente, la captura del Estado estuvo a cargo de los narcotraficantes y actores asociados a esta actividad, quienes utilizaron la violencia y la corrupción como estrategias para reconfigurar el Estado por la vía de la intimidación y la incidencia en las decisiones judiciales. (Garay *et al*, 2008, p. 54). Se ha creado así una cultura de cooptación del Estado que incrementa no solo los riesgos sino las prácticas de corrupción en el país.

---

<sup>3</sup> La Reconfiguración cooptada del Estado consiste en la acción de organizaciones legales que mediante prácticas ilegítimas, legales e ilegales, influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y políticas públicas, para obtener beneficio económico perdurable y lograr que sus intereses sean válidos legal y políticamente, y en el largo plazo institucionalizados, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay *et al*, 2008, p. 54).

Complementariamente, la Secretaría de Transparencia ha reconocido, en función de la magnitud de los recursos y el perfil de las personas implicadas, que en el país se observa una “gran corrupción”, en tanto ésta ha logrado distorsionar las políticas públicas y el funcionamiento del Estado en beneficio propio de los responsables a costa del bien público. A pesar de esto, no se desconoce los casos de corrupción de menor escala, ejecutados por funcionarios y ciudadanos en la cotidianidad de sus funciones e interacciones.

La corrupción es dañina porque se toman importantes decisiones por razones ocultas, carentes de la preocupación por las consecuencias que se puedan tener para el conjunto de la población, y desconociendo prioritizaciones, derechos adquiridos, estudios técnicos, presupuestos asignados y beneficios directos. Transparencia Internacional (2010) afirma que algunos de los efectos negativos de la corrupción se destacan porque causa y perpetúa la pobreza, viola los derechos humanos, atenta contra la democracia, detiene el desarrollo económico, contribuye al deterioro del medio ambiente y fortalece vínculos internacionales para delinquir. Además, limita la capacidad estratégica y operativa del Estado para resolver los grandes problemas, deteriora el funcionamiento de las instituciones, genera altos costos en la función pública, fisura la legitimidad para imponer orden y hacer, promover y ejecutar políticas. También incide en la pérdida de confianza en la recaudación de impuestos y la denuncia pública de prácticas corruptas ya que los ciudadanos se resisten a cooperar en este propósito. Además se fortalecen las redes de criminalidad con conexiones de orden global, se posiciona la imagen del Estado como un obstáculo o enemigo para los ciudadanos, menoscaba la competitividad pública y reduce la inversión social, tiene efectos intergeneracionales, la sanción social pierde fuerza respondiendo al escepticismo generalizado, incluso puede generar movilización de actores contra el Estado justificando su accionar ilícito en el marco del crimen organizado (Patiño, 2013) y (TPC, 2003).

A lo anterior, debe agregarse los costos políticos de la corrupción, que según Isaza (2012):

daña el interés general y atenta contra la igualdad política (Warren, 2004), dando favores especiales a algunos ciudadanos que se convierten en privilegiados. También la toma de



decisiones democráticas es afectada por procedimientos de captura (Hellman, Jones, y Kaufmann, 2001), cooptación o influencia indebida (Thompson, 2002; Villoria, 2006). Con argumentos similares a los económicos, se puede afirmar que la corrupción afecta el desempeño (performance) de las instituciones políticas (Jain, 2001) y su desarrollo (Villoria, 2001; Heidenheimer y Johnston, 2002) (Isaza, 2012, p. 56).

Entonces, la permisión o promoción de una cultura de la corrupción puede representar amenaza real para un régimen democrático que se sustenta en la confianza que generan sus instituciones y en su ciudadanía. Y los elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción, según Cepeda (1994) están compuestos, entre otros, por los siguientes factores:

1. Coerción estatal (se puede definir a un Estado corrupto cuando la sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de la fuerza o de incentivos materiales).
2. Poder (los funcionarios ocupan una posición de poder frente a grupos privados y algunos, dependiendo de su jerarquía, poseen mayor discrecionalidad que otros).
3. Burocracia (la sistemática sustitución de empleados públicos designados con base en sus méritos por otros escogidos de manera clientelista).
4. Ley y Justicia (en países donde la rigidez y el formalismo a la ley son característicos, la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia).
5. Regulaciones vagas sobre conflicto de intereses (las decisiones de los funcionarios se encuentran limitadas por una vaga noción de interés público que se presta para variadas interpretaciones y dejan brechas para cometer actos de corrupción).
6. Una falsa noción de eficiencia (los programas públicos se afectan cuando los escasos recursos se asignan al licitante que ha pagado el soborno más alto y no al más competitivo; los sobornos inducen a los funcionarios a crear situaciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago. La corrupción

lejos de lubricar el sistema, termina generando costos excesivos. La mejor decisión individual es la peor grupal).

7. Inequidad (la corrupción suministra, en apariencia, cierta garantía de acceso a aquellos derechos a través de la compra de servicios y productos que el Estado debería proveer).
8. Industrialización, emigración y modernización (la corrupción se convierte en un mecanismo que posibilita la sobrevivencia de los más débiles -vía amistad, familia, relaciones vecinales- a través de una comunicación e integración distorsionadas).

Inicialmente, organismos internacionales como el Banco Mundial consideraban la corrupción como un tema político más que económico, por lo que no intervenían directamente; sin embargo, esta posición cambió en la década del 2000, cuando el presidente de este organismo tomó la decisión de apoyar decididamente acciones y políticas encaminadas a la prevención de la corrupción al considerarla un asunto económico que bien podría afectar proyectos financiados por el Banco.

Considerando la diversidad de escenarios posibles donde la corrupción se hace visible, se ha construido desde la academia y la administración pública, diferentes enfoques para aproximarse al estudio e intervención de la corrupción. Bajo el institucionalismo, se reconoce que la corrupción es una consecuencia de instituciones débiles, de unas reglas de juego que no están bien diseñadas (Martínez y Ramírez, 2006), lo que además restringe el desarrollo. De ahí la importancia de observar la calidad institucional y determinar cuáles instituciones presentan fallas que permiten la corrupción.

Por su parte, a la luz de la teoría de la agencia, en particular el modelo principal-agente, la corrupción surge de la asimetría que caracteriza la relación entre el principal (el que delega autoridad, como pueden ser los ciudadanos) y el agente (a quien se delega la autoridad, como funcionarios públicos elegidos y no elegidos) para que actúen en nombre y beneficio del principal, es decir, para que agencien sus intereses. El modelo sirve para detectar los

problemas de agencia, como el riesgo moral, que significa la posibilidad de que el agente busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal, o la selección adversa, que ocurre cuando el principal puede observar los resultados *ex post*, pero desconoce *ex ante* la distribución de probabilidad y las características del agente.

Un tercer enfoque es el de la lógica administrativa, el cual considera que la corrupción es una falla administrativa. Sería la corrupción todo acto que atente contra la dominación legal-burocrática mediante el irrespeto de las reglas abstractas vigentes en una sociedad, lo que a su vez implica el desconocimiento de la jerarquía, la organización y la división del aparato administrativo. Desde esta lógica, la corrupción es una falla administrativa dentro del dominio legal y burocrático; es un vicio inherente al poder y a la burocracia.

Un cuarto enfoque se refiere al contractualismo. Al hacer énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño, la corrupción se asocia con un incumplimiento del contrato. En este entendido, al otorgar mayor discrecionalidad a las instituciones del sector público y a sus empleados, se aumentan los niveles de corrupción en la relación con los contratos y de agencias descentralizadas y desreguladas (Ormond y Elke, 1999).

Otro enfoque, es el psicosocial en el cual la corrupción es un mecanismo adaptativo que se desarrolla en la mente de los individuos corruptos; por tanto, las estrategias de prevención fundamentadas en el argumento de que la “corrupción es perjudicial porque afecta a la sociedad en general”, tienen una baja probabilidad de ser persuasivas, porque el universo de personas frente al cual pueden ser efectivas, es limitado. La prevención debe ser hecha sólo si se identifican los vínculos entre un acto de corrupción y sus consecuencias negativas y, lo más importante, si se reconoce que la corrupción es un crimen que, al igual que todos los crímenes, termina afectando el bienestar general (Garay, Salcedo, de León, y Guerrero, 2008).

### **1.3 El Enfoque de Gestión del Riesgo: un enfoque para la lucha contra la corrupción en Colombia**

El riesgo, en el ámbito empresarial, es definido como “los factores, acontecimientos, tanto internos como externos, a que está expuesta la empresa, y que ponen en peligro la consecución de los objetivos” (Mira, 2001, p. 87). Desde esta perspectiva la gestión de riesgos es un enfoque que busca minimizar la incertidumbre y administrar las amenazas internas y externas de las organizaciones mediante la evaluación del riesgo que pudieran tener los diferentes procesos y actividades, el desarrollo de estrategias de gestión y la implementación de políticas de mitigación del riesgo en la que se involucran los diferentes niveles de toma de decisión de la organización, desde el gerencial hasta el operacional.

Por su parte, la gestión de riesgos “se reconoce como una parte integral de las buenas prácticas de gestión. Es un proceso iterativo compuesto por una serie de pasos que, si se ejecutan en secuencia, permiten la mejora continua en la toma de decisiones” (Icontec, 2004). Si bien este enfoque inicialmente fue aplicado en el sector asegurador, pronto se extendió a otros sectores, como el financiero, comercial y de servicios, a razón de su facilidad en la aplicación y la obtención de resultados favorables a las metas y objetivos de las organizaciones.

La gestión del riesgo es el término aplicado a un método lógico y sistemático para el establecimiento del contexto, identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y comunicación de los riesgos asociados con cualquier actividad, función y proceso, de forma que posibilite que las organizaciones minimicen pérdidas y maximicen oportunidades. La gestión de riesgo tiene que ver tanto con la identificación de oportunidades como con la prevención o mitigación de pérdidas (Icontec, 2004, p. 32).

La administración del riesgo es una decisión del gobierno o dirección y aplicado en toda la organización, su propósito es anticipar posibles afectaciones a la misión y objetivos organizacionales, mediante controles a los procesos o actividades estratégicas que son diseñados teniendo en cuenta los factores de riesgo y sus posibles consecuencias (Edwards y Bowen, 1998). Entre los métodos más usados están las auditorías, el control externo, la intervención, el control interno y los mapas de riesgo.

Actualmente en Colombia existen varias normas y guías sobre la gestión de riesgos corporativos, entre las que se destacan: el Manual de Control Interno (MECI), el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo (SARLAFT), el Aseguramiento de Calidad ISO 9001, la Gestión del Medio Ambiente ISO 14001, el Documento Técnico Nueva Norma Internacional de Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud Laboral, la Guía para la Identificación de los Peligros y la Valoración de los Riesgos en Seguridad y Salud Ocupacional, entre otras (Correa, Ríos y Acevedo, 2017).

Aunque el enfoque de gestión de riesgo inicialmente se aplicó en el sector privado, se empezó a utilizar a finales de la década de 1980 en el sector público con el propósito de gestionar los riesgos de corrupción. De ahí que la gestión de riesgos de corrupción está orientada a diseñar controles para evitar las prácticas corruptas o la afectación por hechos de corrupción. Estos controles deben entenderse como un “dominio positivo de la gestión, es decir, que permitan a los principales responsables de una organización dominar la gestión de sus respectivos centros de decisión” (De Jaime, 2013, p. 80).

Desde la perspectiva internacional se visibilizan estudios sobre los riesgos de corrupción, entre ellos: el estudio *Crítica propositiva a la gestión de la ética pública y la prevención de la corrupción: el caso de Costa Rica* que analiza, entre otras cosas, la relación entre riesgos de corrupción y la ética pública en el marco de la prevención de la corrupción. Este propone las herramientas de control que debe promover estrategias de mejora de los sistemas de integridad, gobiernos corporativos y mediciones sobre estos fenómenos.

Otro estudio es el de Gutiérrez (2017), titulado *Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales*. Este revisa el concepto de corrupción pública y analiza herramientas para combatirla, como el *public compliance*, para el diseño de programas de prevención de la corrupción mediante mapas de riesgos y canales de denuncias que se complementan con controles internos y externos encargados de las consecuencias penales en España. También el trabajo de Medina (2016) analiza el mapa de riesgos de corrupción en las diferentes etapas del procedimiento

contractual para el caso español, el cual, según esta autora, debe abarcar “desde la propia decisión de celebrar un contrato hasta su ejecución y —a nuestro entender— comprendería las siguientes actuaciones” (Medina, 2016, p. 82).

Un estudio más centrado en los mapas de riesgo, es el de Rodríguez, Piñeiro y Llanos (2013), también para el caso español. Según estos autores, el mapa de riesgos “proporciona tres valiosas contribuciones a un gestor: proporciona información integrada sobre la exposición global de la empresa, sintetiza el valor económico total de los riesgos asumidos en cada momento, y facilita la exploración de esas fuentes de riesgo” (Rodríguez et al, 2013, p. 2). De ahí que el mapa de riesgos proporcione información clara y precisa sobre la exposición de las organizaciones a los diferentes riesgos que la puedan afectar.

Por otro lado, está el estudio de Chiroque (2017) para el Perú sobre los alcances de los mecanismos de coordinación gubernamental en la implementación de las políticas anticorrupción, que incluyen los mapas de riesgos de corrupción. Entre las principales conclusiones del estudio se encuentran: i) los planes anticorrupción deben adaptarse de una mejor manera a cada entidad, según las características de cada institución; ii) es necesario fortalecer la coordinación gubernamental, especialmente de los actores que lideran la estrategia; iii) los mapas de riesgo de corrupción no deben limitarse a las tipologías de riesgo del código penal, sino que deben ampliar los riesgos, según los resultados del diagnóstico; iv) los riesgos de corrupción deben formularse desde la combinación de enfoques preventivo y correctivo.

También para Perú, se destaca el estudio *Propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción en organizaciones públicas: caso de soborno* de Amancio, Gonovez y Uejowa (2017). En éste, sus autores demuestran “la inexistencia de mecanismos eficaces para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio en las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno Central” (Amancio et al, 2017, p. iii). Es importante destacar que este estudio recoge los planteamientos y desarrollos

colombianos sobre los mapas de riesgos de corrupción y se presentan como alternativas para ser aplicados en el caso peruano.

En Colombia se observa una larga tradición en el sector empresarial de aplicar el enfoque de riesgos y los diferentes métodos y herramientas que lo integran, de ahí que este sea un enfoque recurrente en estudios organizacionales y académicos sobre la gestión del riesgo. En este sentido, han aumentado paulatinamente los trabajos académicos que abordan el análisis de la gestión de riesgos de corrupción, especialmente en lo relacionado con su aplicación en el sector público. Sin duda los mayores desarrollos derivan de los estudios emprendidos o financiados por los organismos internacionales multilaterales, agencias internacionales de cooperación y algunos gobiernos, como el canadiense y el australiano, que han promovido estudios, guías y manuales para una mejor gestión de los riesgos de corrupción en el marco de la lucha contra este fenómeno en el país.

Esto también lo evidencia Cuesta (2015) en el estado del arte que recoge en su estudio *Los mapas de riesgos de corrupción. Incidencias en la prevención de la corrupción. Estudio de caso* en el que expone que en Colombia los primeros estudios sobre la gestión de riesgos de corrupción se realizaron en los años 1999 y 2000, y fueron liderados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo del Banco Mundial, para identificar los factores que favorecen la corrupción y proponer medidas para garantizar la transparencia y la moralidad de los servidores públicos. De igual manera, la Contraloría General de la República inició estudios en 2004 relacionados con los mapas de riesgos de corrupción para aplicar en entidad, de tal manera que se identificaran las áreas con mayores probabilidades de hechos de corrupción y sus posibles impactos (Cuesta, 2015).

Posteriormente, la academia se unió a esta línea de indagación con trabajos como *La lucha anticorrupción en Colombia* de Gabriel Misas *et al* (2005) en el que comparan las acciones de lucha contra la corrupción de Colombia, Brasil y Costa Rica, en el que incluyen un análisis de la herramienta: mapas de riesgo de corrupción. También la sociedad civil, a través de la Corporación Transparencia por Colombia, aportó con estudios como los *Índices de*

*Transparencia* (2004) que recolectan información para medir el riesgo de corrupción en el país.

Otro estado del arte sobre los estudios de corrupción es referenciado en el trabajo *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano* de José Gamarra (2006). En este trabajo se referencian los principales trabajos sobre el tema de corrupción, especialmente los producidos en la década de 1990, deduciendo dos líneas analíticas: la primera, que analiza las implicaciones de la relación corrupción-desempeño económico; y la segunda, que analiza los determinantes de la corrupción para combatirla. Es en la segunda línea analítica que se referencian algunos de los estudios sobre riesgo de corrupción, que para el caso colombiano Gamarra (2006) demuestra que los departamentos más pobres, tienen mayores riesgos de corrupción.

En el estudio *Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?*, Boehm, Isaza y Villalba (2015) revisan los aportes de los estudios empíricos y experimentales sobre la medición de la corrupción y sus limitaciones para entender los fundamentos de las decisiones corruptas versus éticas de los individuos. Particularmente, este estudio explora y propone algunas medidas anticorrupción para Colombia, entre las cuales están la gestión de riesgos de corrupción, que aporta en conocimiento sobre los costos y reducciones de los beneficios esperados de la corrupción mediante medidas de control y sanciones, regulación del conflicto de intereses y códigos de ética (Boehm, Isaza y Villalba, 2015).

En una línea diferente, se destaca el estudio *E-control en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en Colombia* de Gutiérrez-Ruiz y Católico-Segura (2015), quienes indagan empírica y descriptivamente el grado de cumplimiento de la publicación de los informes de control interno por las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional del nivel central en Colombia. Según estos autores “los resultados evidencian grados intermedios y bajos de cumplimiento tanto en la publicación de los informes, como en el contenido que se espera que tengan, lo cual limita el acceso a una información útil para realizar control social sobre este tipo de entidades” (Gutiérrez-Ruiz y Católico-Segura, 2015, p. 554). Se destaca



además, que la mitad de las entidades analizadas no facilitan el acceso a la información a los usuarios de esta, lo que da cuenta de una cultura organizacional que se resiste a la transparencia.

Desde el enfoque de control interno y su importancia para la lucha contra la corrupción, también se destaca el estudio de López y Guevara (2016), titulado *Control Interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico*, que revisa los principales métodos de control interno, usados en el sector privado y público, y concluye que aquellos países que han aplicado de manera sistemática este tipo de controles tienen mejores indicadores de transparencia, aspecto que se refleja en el rankings de algunas mediciones sobre el tema, por ejemplo el que adelanta anualmente Transparencia Internacional. Este trabajo demuestra que los mecanismos diseñados para el control interno, ayudan a fortalecer la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción (López y Guevara, 2016).

Asimismo, se destaca el aporte del Proyecto “Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia” (ACTUE Colombia), financiado por la Unión Europea e implementado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), que desde el 2014 viene diseñando instrumentos y prestando acompañamiento técnico a la PPIA mediante el desarrollo de 60 iniciativas, que incluyen estudios académicos sobre la corrupción en el sector salud, concretamente en la política farmacéutica, el sector de las industrias extractivas, el sector justicia y educación a través de la promoción de la cultura de la integridad (Doria, 2017). Específicamente, ACTUE Colombia ha centrado sus esfuerzos en revisar el contenido de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano, en tanto son una herramienta preventiva y de control, del país. Se destaca que en el artículo *Aproximación a la gestión de riesgos de corrupción en Colombia desde la perspectiva de la cooperación internacional* (2017) se referenciara los desafíos y falencias que deben superar los mapas de riesgos para que se conviertan en una herramienta eficaz de la PPIA y la lucha contra la corrupción en el país, por ejemplo:

se requiere una mayor capacitación en las entidades no sólo sobre aspectos metodológicos de la herramienta, intentar unificar una metodología común a todos y en términos más amplios

sobre el fenómeno de la corrupción, sus elementos constitutivos, cómo opera, cómo medirlo, como combatirlo. Incluso se podría ir más allá y como recomienda la OCDE, hacer revisión de la arquitectura de integridad y evitar duplicidad de esfuerzos integrando de manera coherente la gestión de riesgo en un sistema global de integridad (Doria, 2017, p. 6).

Por su parte, Castiblanco y Rodríguez Martínez (2017), analizan el aporte del gobierno corporativo en la lucha anticorrupción, especialmente como mecanismo susceptible de ser utilizado por los gobiernos locales. El gobierno corporativo se caracteriza por los sistemas de controles que utilizan las empresas para mejorar su desempeño y transparencia, por lo tanto ha sido impulsado por organismos internacionales como la OCDE para que esta práctica sea aplicada en el sector público. Según estas autoras, en Colombia se cuenta con un marco legal e institucional que promueve la implementación de gobiernos corporativos en el marco de la lucha contra la corrupción.

En cuanto al riesgo de corrupción, se entiende como la posibilidad de ocurrencia de una conducta (acción) o comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta (DAFP, 2013). Por su parte, en el Índice de Transparencia Nacional de la Corporación Transparencia por Colombia, el riesgo es entendido como la probabilidad de que en una entidad pública los funcionarios abusen del poder delegado para obtener un beneficio particular. Dicha probabilidad se hace mayor en la medida que la entidad no genera mecanismos para prevenir el riesgo. Y la Secretaría de Transparencia en el documento *Estrategia para la Construcción de un Plan Anticorrupción* define el riesgo de corrupción como:

La posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses de una entidad y en consecuencia del Estado, para la obtención de un beneficio particular (2012, p. 9).

El enfoque de riesgo es preventivo, no correctivo, por lo que se usa para evitar los efectos indeseables que genera la corrupción. Una entidad es vulnerable a riesgos de corrupción cuando los factores indicadores del mismo están presentes, su posibilidad de ocurrencia es alta y el daño que se puede causar es elevado. Así se considera como riesgo cualquier circunstancia, evento, amenaza, acto u omisión, que pueda en un momento dado impedir el

logro de los objetivos institucionales. Esto puede potenciarse cuando hay carencia de una cultura administrativa, política de baja remuneración, ineficacia de las sanciones, excesiva intervención política, criterios no definidos de selección de personal y contratistas, procesos de selección no públicos o con poca divulgación, personal inconforme con el proceso laboral, falta de transparencia en las actuaciones de los directivos, exceso de concentración de poder de decisión, inadecuada división de funciones, ausencia de cultura y control ciudadano, entre otras.

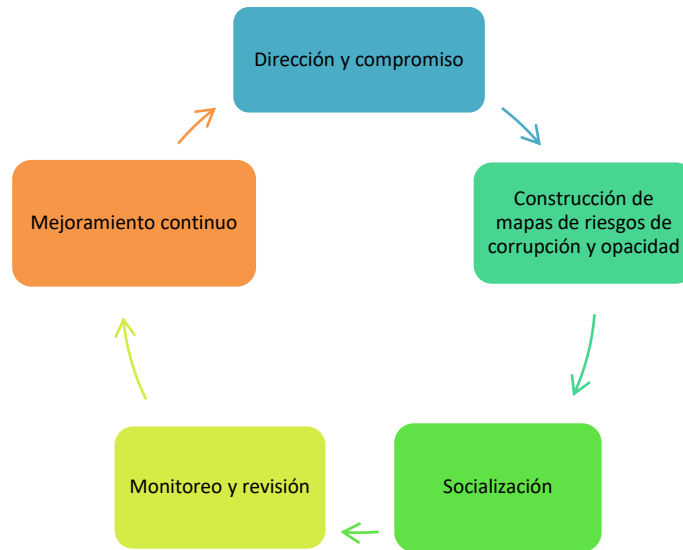
Los riesgos suelen ser percibidos como negativos, por lo que algunas entidades prefieren abstenerse de realizar una evaluación formal del riesgo para evitar que esa percepción genere especulaciones negativas. Aunque aquellas entidades que se deciden a prevenir y combatir la corrupción de manera eficaz y proporcionada, empiezan por comprender los riesgos, sus causas y diseñan acciones para mitigarlos.

La gestión de riesgos es un proceso estructurado, consistente y cíclico, por medio del cual se pueden identificar, evaluar y medir riesgos que deben ser tratados mediante controles que reduzcan o minimicen la afectación del alcance de los objetivos (AS/NZS 4360:1999) de las organizaciones o instituciones (ver figura 1). Esta práctica ha adquirido gran importancia, especialmente en ocasión de diferentes crisis mundiales, de modo que se han generado desarrollos como el Estándar Australiano de Administración de Riesgos AS/NZS 4360:1999, los principios del Comité de Basilea, el Modelo de Control Canadiense (*Canadian Criteria of Control Committee –COCO–*), el Modelo de Control de los Estados Unidos (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission –COSO–*), el *Enterprise Risk Management Framework*, la *Ley Sarbanes Oxley* de Estados Unidos en 2002, emitidas como resultado de grandes escándalos internacionales.

Actualmente, se cuenta con abundante literatura sobre gestión de riesgos, incluyendo el pertinente material de orientación de las agencias gubernamentales estatales de Nueva Gales del Sur, tales como *NSW Treasury*. También existe la norma australiana AS/NZS ISO 31000 sobre gestión de riesgos, que es ampliamente utilizada. Estas publicaciones y recursos pueden utilizarse eficazmente para identificar y gestionar los riesgos de corrupción.

El propósito de mejorar la gestión de riesgos es facilitar la toma de decisiones frente a la incertidumbre y la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción y de opacidad mediante herramientas como el mapa de riesgo, el cual permite identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción, tanto internos como externos (NTC 31000:2011). A partir de la determinación de los riesgos de posibles actos de corrupción, causas y sus consecuencias, se establecen las medidas orientadas a controlarlos.

**Figura 1.** Ciclo de gestión de riesgos de corrupción



Fuente: Norma ISO 31000:2011 y Secretaría de Transparencia, 2015.

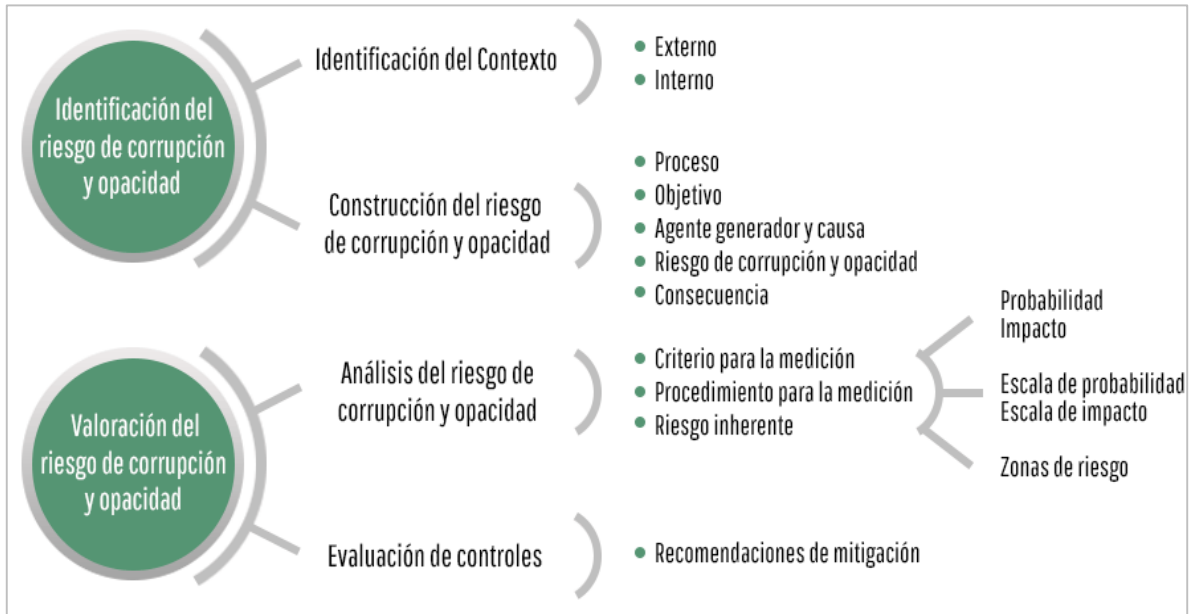
En el intento por identificar y caracterizar los riesgos de corrupción, la Comisión Independiente contra la Corrupción en Nuevo Gales del Sur, Australia (1988), divide las organizaciones en seis áreas funcionales (gestión de personas, gestión de relaciones externas, gestión de servicios y productos, administración del dinero, gestión de la información y gestión de activos), donde se puede presentar gran variedad de riesgos de corrupción, entre ellos: delegación de autoridad a un empleado con fines corruptos, puerta giratoria, manipulación en los procesos de selección para favorecer a un familiar o amigo, divulgación de información confidencial de la compañía, sobornos, conflicto de intereses, aceptar o solicitar dineros para proporcionar beneficios privados y manipulación de los sistemas de información, entre otros.

La gestión de riesgos en Colombia toma como referencia el Estándar Australiano, adaptado mediante la Norma Técnica de Gestión del Riesgo (NTC 5254:2004) del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación –Icontec-, reemplazada por la Norma Técnica Colombiana para Gestión del Riesgo (NTC 31000:2011). Para las entidades públicas el Estatuto Anticorrupción determina que la gestión del riesgo se realiza con base en el Modelo Estándar de Control Interno –MECI-y la metodología para Mapas de riesgo

elaborada de manera conjunta por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Programa Nacional del Servicio al Ciudadano y la Dirección de Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (Secretaría de Transparencia, 2015).

El mapa de riesgos de corrupción se construye, generalmente, en dos etapas: i) identificación del riesgo y ii) la valoración del riesgo (ver esquema 1). La primera fase es de planeación con miras a construir los mapas de riesgos a partir de una lista de las fuentes de riesgos, de las causas y de los eventos que pueden tener impacto en el logro de los objetivos de la institución. La segunda fase se concentra en el análisis y la evaluación de los riesgos, es decir, se ponen en consideración las causas y las fuentes de los riesgos, sus consecuencias positivas y negativas y la probabilidad de que las consecuencias se materialicen, de tal manera que se tomen decisiones basadas en los resultados del análisis.

**Esquema 1.** Etapas y componentes de los mapas de riesgo de corrupción



Fuente: Actue Colombia (2017), basado en la Norma ISO 31000:2011 y la Guía para la gestión del riesgo de corrupción en Colombia (Secretaría de Transparencia, 2015)

Sin embargo, en el caso colombiano la *Estrategia para la Construcción de un Plan Anticorrupción* considera seis pasos o etapas para la construcción del mapa de riesgos de corrupción, las cuales se describen a continuación:

**a) Identificación de los riesgos de corrupción**

La Secretaría de Transparencia pone a disposición de todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal algunos de los procesos y procedimientos susceptibles de actos de corrupción (ver cuadro 3), con lo que se espera que las entidades identifiquen sus propios riesgos de corrupción. Esta etapa está constituida por las siguientes actividades: establecer las causas y describir el riesgo.

**Cuadro 3.** Procesos y procedimientos susceptibles de Riesgo de Corrupción

<b>Procesos y procedimientos susceptibles de Riesgo de Corrupción</b>	
Direccionamiento Estratégico (Alta Dirección)	Concentración de autoridad o exceso de poder.
	Extralimitación de funciones.
	Ausencia de canales de comunicación.
	Amiguismo y clientelismo.
Financiero (Áreas de Planeación y Presupuesto)	Inclusión de gastos no autorizados.
	Inversiones de dineros públicos en entidades de dudosa solidez financiera, a cambio de beneficios indebidos para servidores públicos encargados de su administración.
	Inexistencia de registros auxiliares que permitan identificar y controlar los rubros de inversión.
	Archivos contables con vacíos de información.
	Rubros afectados que no corresponden con el objeto del gasto en beneficio propio o a cambio de retribuciones.
De contratación (como proceso o procedimientos ligados a este)	Estudios previos o de factibilidad superficiales.
	Estudios previos o de factibilidad manipulados por personal interesado en el futuro proceso de contratación. (Establecimiento de necesidades inexistentes o aspectos que benefician a una firma en particular).
	Pliegos de condiciones hechos a la medida de una firma en particular.
	Disposiciones establecidas en los pliegos de contratación.
	Estudios previos o de factibilidad superficiales.
	Restricción de la participación a través de visitas obligatorias innecesarias, establecidas en el pliego de condiciones.
	Adendas que cambian condiciones generales del proceso para favorecer a grupos determinados.
	Urgencia manifiesta inexistente.
	Designación de supervisores que no cuentan con conocimientos suficientes para desempeñar la función.
	Concentración de labores de supervisión de múltiples contratos en poco personal.
	Contratación con compañías de papel, creadas para participar en procesos específicos, que no cuentan con experiencia, pero si con músculo financiero.
De información y documentación	Concentración de información de determinadas actividades o procesos en una persona.



<b>Procesos y procedimientos susceptibles de Riesgo de Corrupción</b>	
	Sistemas de información susceptibles de manipulación o adulteración.
	Ocultamiento de información considerada pública para la ciudadanía.
	Deficiencias y discrecionalidad en el manejo documental y de archivo.
De investigación y sanción	Fallos amañados.
	Dilatación de los procesos con el propósito de obtener el vencimiento de términos o la prescripción del mismo.
	Desconocimiento de la ley, mediante interpretaciones subjetivas de las normas vigentes para evitar o postergar su aplicación.
	Extralimitación de las facultades legales en los fallos.
	Soborno (Cohecho).
De actividades regulatorias	Decisiones ajustadas a intereses particulares.
	Tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente).
	Soborno (Cohecho).
De trámites y/o servicios internos y externos	Cobro por realización del trámite, (Concusión).
	Tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente).
	Falta de información sobre el estado del proceso del trámite al interior de la entidad.
De reconocimiento de derecho (Expedición de licencias y/o permisos)	Cobrar por el trámite (Concusión).
	Imposibilitar el otorgamiento de una licencia o permiso.
	Ofrecer beneficios económicos para acelerar la expedición de una licencia o para su obtención sin el cumplimiento de todos los requisitos legales.
	Tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente).

Fuente: Elaboración propia a partir de Estrategia para la Construcción de un Plan Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia.

Cabe resaltar que a pesar de contar con un inventario de riesgos identificados por la Secretaría de Transparencia, las entidades públicas de cualquier orden territorial deben construir sus mapas de riesgo según su realidad, lo que implica conocer muy bien su contexto. Este conocimiento del contexto permite identificar las causas, en términos de debilidades (interno) y amenazas (externo), “que pueden influir en los procesos y procedimientos que generan una mayor vulnerabilidad frente a riesgos de corrupción” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 9). En el contexto interno se considera aspectos o variables como: la dirección, los actores involucrados, las interrelaciones entre los procesos, las actividades identificadas y la

producción de información,. En el contexto externo, se consideran: factores económicos, normativos, ambientales y tecnológicos.

Cada riesgo de corrupción identificado debe ser descrito. Una vez identificados los riesgos, se les asigna un nombre en forma precisa y se describe en qué consiste o la forma en la que se considera que podría presentarse. “El riesgo debe estar descrito de manera clara, sin que su redacción dé lugar a ambigüedades o confusiones con la causa generadora de los mismos” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 10).

La descripción de los riesgos debería incluir, además de las causas, la identificación de agentes generadores de ese riesgo, ya que a partir del análisis del contexto se establecen los agentes o actores, así como las acciones u omisiones que estos cometen en escenarios que pueden favorecer las prácticas corruptas o poco transparentes para desviar u ocultar la gestión de lo público hacia un beneficio privado. En cada actividad se pueden generar eventos de corrupción, por lo cual es necesario que las entidades reflexionen frente a dichas actividades para detectar las reales causas de los riesgos de corrupción.

Los agentes generadores se entienden como las cosas, eventos, personas, acciones o circunstancias que tienen la capacidad de originar un riesgo. Para el caso de corrupción, el agente generador estará asociado a las actuaciones, decisiones u omisiones de una persona natural o jurídica. Además, las causas siempre están relacionadas con los agentes generadores y no pueden ser intervenidas en forma independiente, en tanto estas pueden ocasionar el riesgo (Mejía, 2006).

Ejemplo:

Proceso: Compras.

Objetivo del proceso: Adquirir los bienes y servicios requeridos por la empresa en condiciones de calidad, oportunidad y precio, acordes con los requerimientos establecidos por la normatividad y las políticas de la entidad.

Riesgo: Fraude.

Descripción: Engaño en la adquisición de bienes o servicios, por valor, cantidad o calidad que no corresponde a lo solicitado.

Agente generador: Jefe de compras.

Causas: Falta de políticas de selección de proveedores; falta de normas para el proceso de compras; exceso de poder; falla en la selección del jefe de compras y ausencia de procedimientos de verificación y validación del producto o servicios comprados.

***b) Análisis del riesgo: probabilidad de materialización de los riesgos de corrupción***

Esta etapa tiene el propósito de “determinar el grado en el cual se puede materializar un evento [un riesgo]” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 11). La probabilidad de materialización del riesgo considera los siguientes criterios: “(i) Casi seguro: se espera que el evento ocurra en la mayoría de las circunstancias y (ii) Posible: el evento puede ocurrir en algún momento” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 11). Además, esta etapa incluye la valoración del impacto o consecuencia del riesgo identificado. Para la Secretaría de Transparencia:

el impacto de la materialización de un riesgo de corrupción es único, por cuanto lesiona la imagen, la credibilidad, la transparencia y la probidad de las entidades y del Estado, afectando los recursos públicos, la confianza y el cumplimiento de las funciones de la administración, siendo por tanto inaceptable la materialización de un riesgo de corrupción (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 12).

Una ilustración de las dos primeras etapas del proceso de elaboración del mapa de riesgos se presenta a continuación (ver cuadro 4):

**Cuadro 4.** Ejemplo del proceso de identificación y análisis de riesgos.

<b>Proceso</b>	Contratación y adquisiciones	<b>Objetivo</b>	Celebrar contratos y convenios y apoyar la ejecución satisfactoria de los mismos	
<b>Actividad</b>	<b>Riesgo de corrupción</b>	<b>Causa</b>	<b>Agente generador</b>	<b>Consecuencia</b>
Análisis de las propuestas o cotizaciones	Favoritismo	Amiguismo	Encargado de la contratación en la Entidad	Demanda de otros oferentes del servicio
<b>Probabilidad de materialización</b>	<b>Casi seguro</b>		<b>Posible</b>	X

Fuente: Elaboración propia.

**c) Valoración del riesgo de corrupción**

Cada riesgo de corrupción identificado deberá originar un control, que según la Secretaría de Transparencia pueden ser: “(i) Controles preventivos, que disminuyen la probabilidad de ocurrencia o materialización del riesgo; y (ii) Controles correctivos, que buscan combatir o eliminar las causas que lo generaron, en caso de materializarse” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 12). La valoración del riesgo debe registrarse (ver cuadro 5), de tal modo que pueda determinarse el control a implementar.

**Cuadro 5.** Valoración del riesgo de corrupción: Propuesta para su registro

Controles			Criterios	Cumplimiento	
Descripción	Preventivo	Correctivo	Criterio de medición	Si	No
			Existe(n) herramienta(s) de control		
			Existen manuales y/o procedimientos que expliquen el manejo de la herramienta		
			En el tiempo que lleva la herramienta ha demostrado ser efectiva		

Fuente: Secretaría de Transparencia (2012). Estrategia para la Construcción de un Plan Anticorrupción.

#### ***d) Política de administración de riesgos de corrupción***

En esta etapa se diseñan o proponen las “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto al riesgo” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 12), las cuales deben estar alineadas con la planeación estratégica de la entidad, de tal forma que se logre la eficacia de las acciones a implementar. Según la Secretaría de Transparencia, la alta dirección debe tomar las siguientes acciones bajo su administración:

**Evitar el riesgo:** Tomar las medidas encaminadas a prevenir su materialización. Es siempre la primera alternativa a considerar, se logra cuando al interior de los procesos se generan cambios sustanciales por mejoramiento, rediseño o eliminación, resultado de unos adecuados controles y acciones emprendidas.

**Reducir el riesgo:** Implica tomar medidas encaminadas a disminuir la probabilidad (medidas de prevención). “La reducción del riesgo es probablemente el método más sencillo y económico para superar las debilidades antes de aplicar medidas más costosas y difíciles (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 12-13).

Esta política de administración de riesgos debe contemplar: “(i) los objetivos que se esperan lograr; (ii) las estrategias para establecer cómo se va a desarrollar las políticas, a largo, mediano y corto plazo; (iii) los riesgos que se van a controlar; (iv) las acciones a desarrollar contemplando el tiempo, los recursos, los responsables y el talento humano requerido y (v) el seguimiento y evaluación a la implementación y efectividad de las políticas” (Secretaría de Transparencia, 2012, p. 13).

#### ***e) Seguimiento de los riesgos de corrupción***

Esta etapa propone el seguimiento permanente de las causas de riesgos de corrupción y los mapas de riesgos, al menos tres veces al año, en abril 30, agosto 31 y diciembre 31.

#### ***f) Mapa de riesgos de corrupción***

Con toda la información recopilada en las etapas anteriores, se elabora el mapa de riesgos de corrupción, que según la Secretaría de Transparencia podrían seguir el formato (ver cuadro 6) propuesto para esto.

**Cuadro 6.** Mapa de riesgos de corrupción: Formato propuesto para su registro

Mapa de Riesgos de Corrupción									
Entidad:									
Misión:									
IDENTIFICACIÓN			ANÁLISIS	MEDIDAS DE MITIGACIÓN		SEGUIMIENTO			
Proceso y objetivo	Causas	Riesgo		Probabilidad de materialización	VALORACIÓN	Administración del riesgo	Acciones	Responsable	Indicador
		No.	Descripción		Tipo de control				

Fuente: Secretaría de Transparencia (2012). Estrategia para la Construcción de un Plan Anticorrupción.

En resumen, este capítulo presenta las definiciones académicas y políticas más aceptadas sobre los conceptos corrupción y riesgos de corrupción, ambos necesarios para la comprensión del objeto de análisis de esta investigación: los mapas de riesgo de corrupción en Colombia. Es así como se parte de la definición propuesta por Transparencia Internacional: el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados, la cual ha sido reconocida y adoptada por múltiples organismos internacionales, a su vez por el gobierno colombiano en sus documentos normativos y de política. Posteriormente, se presentó una breve reseña de i) la relación del concepto de corrupción con otros como la transparencia y la opacidad; ii) los efectos sociales, económicos y políticos de la corrupción; iii) los principales enfoques teóricos para abordarla y, la presentación conceptual, iv) los riesgos de corrupción, enfatizando en las orientaciones que el gobierno nacional adoptó mediante la Norma ISO 31000 y la Guía para la gestión del riesgo de corrupción en Colombia de la Secretaría de Transparencia para la elaboración de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, según lo establece el Estatuto Anticorrupción.

## **CAPÍTULO 2. NORMAS Y ACCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN. DECISIONES INSTITUCIONALES QUE TRASCIENDEN FRONTERAS**

Este capítulo tiene como propósito relacionar la normativa, las instituciones y las estrategias que le dan soporte a las políticas anticorrupción tanto en la esfera internacional como local, particularmente a los mapas anticorrupción en Colombia. También se aborda a los actores institucionales y de la sociedad civil, sus responsabilidades, los recorridos normativos más recientes, las instituciones comprometidas con este propósito y las transformaciones que ha implicado tomar decisiones estatales en procura de impactar el fenómeno de la corrupción.

### **2.1 La lucha anticorrupción en el ámbito internacional**

La lucha anticorrupción en el ámbito internacional se implementa desde hace varias décadas. Esta se da en el marco de la globalización, concentrando las agendas de varios organismos internacionales tales como: la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, una de las medidas para contrarrestar el fenómeno es la adopción de un lenguaje más propositivo, por ejemplo probidad administrativa, ética y buen gobierno (Szelubski, 2009).

Fue así que en la década de 1990, el Banco Mundial desarrolló tres líneas de acción para la lucha anticorrupción: 1) línea interna para la reducción de la corrupción, dirigida a mejorar los niveles éticos del personal de la organización, declaración de bienes, verificación de incompatibilidades de los funcionarios del Banco, sanciones y cesación del cargo por prácticas corruptas y fortalecimiento del sistema de investigaciones éticas, todas ellas aplicadas al interior de la organización. 2) línea referida a los contratos financiados por el Banco, dirigida a prevenir las prácticas corruptas en la gestión, así como en el proceso de contratación. Entre las acciones a destacar está la participación de actores involucrados en los proyectos y contratos, inspección a los proyectos y el endurecimiento de sanciones para los incumplimientos de las reglas de auditoría. 3) línea contra la corrupción referida a la política de préstamos para la asistencia técnica, dirigida a la vigilancia de las reglas de

adquisición de bienes y servicios en el marco de la ejecución de los proyectos y de los préstamos, por lo que esta línea mantiene acciones de inspección y sanción a quienes las infrinjan. Vale la pena resaltar que el Banco financió programas y proyectos orientados a las reformas de política económica, administración pública y servicio civil, del sistema legal y judicial que tuvieran como propósito la lucha anticorrupción.

Por su parte, desde mediados de la década de 1990 el Banco Interamericano de Desarrollo fomenta la lucha contra la corrupción desde la financiación de programas y proyectos orientados a la modernización de los estados y la sociedad civil. Estos se han enfocado en la modernización de los marcos legales, la resolución de conflictos, capacitación de funcionarios, reformas a los sistemas de justicia y capacitación de la sociedad civil. Según Szelubski “el principal argumento del BID, para atacar a los comportamientos corruptos, es el reconocimiento de que el Estado de Derecho es necesario para garantizar la estabilidad política y, a la vez, una forma de eliminar las prácticas corruptas” (2009, p. 57).

Con la aprobación de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* en 2004, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito daba inicio a la aplicación de un nuevo instrumento para hacer frente a este flagelo a escala mundial que reitera “la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del Estado de derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia” (ONU, 2004. p. iii). Por ello, la finalidad de esta Convención se centró en tres asuntos clave: i) medidas para prevenir y combatir la corrupción<sup>4</sup>, ii) cooperación internacional para la recuperación de activos y, iii) promoción de la integridad, rendición cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

En consecuencia, algunas de las políticas y prácticas que la Convención propuso para la prevención de la corrupción estaban orientadas a: i) ajustes normativos y diseño de políticas que reflejen principios asociados a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas (artículo 5); ii) creación de un órgano independiente encargado de prevenir la corrupción y hacer seguimiento a las políticas anticorrupción (artículo 6); iii) mejora de los procesos de

---

<sup>4</sup>Aunque la Convención se considera una herramienta clave para la lucha contra la corrupción, su preocupación central era la protección, incautación y recuperación de los bienes que fueran objeto de delitos tipificados en ésta.



nombramientos y de remuneración e incentivos de funcionarios públicos (artículo 7); iv) promoción de códigos de conducta para funcionarios públicos basados en la integridad, la honestidad y la responsabilidad (artículo 8); mejoras de los sistemas de contratación pública, que incluyan transparencia y rendición de cuentas (artículo 9); v) incremento de la transparencia de la administración pública mediante el acceso a la información, la simplificación de trámites y publicación de información (artículo 10); vi) medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial (artículo 11); vii) “medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas” (artículo 12, p. 14); viii) fomento de la participación de la sociedad en las decisiones (artículo 13) y ix) medidas para prevenir el blanqueo de dinero (ONU, 2004, artículo 14).

Recientemente, en la *Cumbre Anticorrupción de Londres en 2016*, y a razón del escándalo de los “Papeles de Panamá”, se hacía el llamado a los países por mayores niveles de transparencia de los gobiernos y funcionarios públicos. Para esto se propuso varias medidas centradas en la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, algunas de ellas fueron: la creación de una agencia global para prevenir el lavado de dinero y la evasión de impuestos y del Centro de Innovación en Anticorrupción; localización de la corrupción y castigo a los que la facilitan y sean cómplices de ella, además de confiscar los beneficios de esta actividad; alianzas con el sector financiero para detectar y prevenir el flujo de fondos ilícitos. Para el caso de Latinoamérica, países como Argentina, Brasil, Colombia y México se comprometieron a aumentar la transparencia en torno a los verdaderos propietarios de las compañías anónimas.

### ***Transparencia Internacional***

La organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI), creada en 1993, ha sido pionera en el estudio de la corrupción y su medición a escala mundial. Sus efectos no se hicieron esperar y a tan solo un año de su fundación, ya tenían seis (6) capítulos nacionales<sup>5</sup> e incidían con sus recomendaciones sobre el soborno internacional en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 1995 creó el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que midió 45 países y organizó la Conferencia Internacional contra la Corrupción, la cual se realiza bianualmente. Otro de los índices de TI es el Índice Inaugural de Pagadores de Sobornos (BPI), que clasifica a los países según la propensión de sus empresas a pagar sobornos en el extranjero. Otras iniciativas para la lucha anticorrupción de TI son: los premios integridad, el Informe mundial de corrupción, el Kit de herramientas para combatientes de la corrupción, los Principios Empresariales para Combatir el Soborno, los Principios de la Iniciativa de Cooperación contra la Corrupción (PACI) del Foro Económico Mundial, celebración del 9 de diciembre como el Día Internacional contra la Corrupción, la Red de Integridad del Agua (WIN), pilotaje de Crisis para medir los gastos de campaña y los partidos políticos, centros de abogacía y asesoría jurídica en diversos países, hackatones en varias ciudades como estrategia ciudadana para combatir la corrupción (Transparencia Internacional, 2017).

Ante los incrementos de casos de corrupción en el mundo, los gobiernos y organismos internacionales, entre ellos TI, han venido diseñando estrategias y políticas para luchar contra este problema. Y aunque la corrupción es considerada como fenómeno multicausal, los estudios sistemáticos de Transparencia Internacional han demostrado una relación entre este fenómeno y la débil institucionalidad de los países. Según Savedoff y Hussmann (2006), basados en los reportes globales de corrupción de Transparencia Internacional de varios años, destacan factores de riesgo fiscal y riesgo de corrupción asociados a servicios públicos, tales como: i) Recursos importantes con sistemas de información débiles, ii) Confusión ciudadana sobre los derechos y deberes frente al aseguramiento y el servicio, iii) Poca orientación a los encargados de tomar las decisiones sobre el gasto, iv) Complejidad del sistema y alto número de actores involucrados, v) Alto número de trámites, vi) Dispersión normativa, vii) Falta de

---

<sup>5</sup>Dinamarca, Ecuador, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Argentina.

estructuras organizacionales ajustadas a las necesidades, viii) Indefinición y escaso seguimiento y control a procesos y procedimientos, ix) Carencia de herramientas sistematizadas de información para la gestión, x) Insuficiente desarrollo del control y la vigilancia intrainstitucionales, y xi) Pobre desarrollo del sistema de control externo para los niveles público y privado.

A pesar de las diversas iniciativas públicas y privadas de lucha contra la corrupción que se implementan en el mundo, los datos del Índice de Percepción de la Corrupción de 2016 (ver tabla 3) muestran que, en términos generales, se incrementó el número de países que empeoraron con respecto a resultados de años anteriores, lo que evidencia más acciones y compromisos para enfrentar la corrupción, en tanto se avanzó en visibilización de los hechos.

**Tabla 3.** Resumen del ranking mundial del Índice de Percepción de la Corrupción de 2016

<b>2016 Rank</b>	<b>Country</b>	<b>2016 Score</b>	<b>Región</b>
1	Denmark	90	Europe and Central Asia
1	New Zealand	90	Asia Pacific
3	Finland	89	Europe and Central Asia
4	Sweden	88	Europe and Central Asia
5	Switzerland	86	Europe and Central Asia
6	Norway	85	Europe and Central Asia
7	Singapore	84	Asia Pacific
8	Netherlands	83	Europe and Central Asia
9	Canada	82	Americas
10	Germany	81	Europe and Central Asia
10	Luxembourg	81	Europe and Central Asia
15	Hong Kong	77	Asia Pacific
17	Austria	75	Europe and Central Asia
18	United States	74	Américas
21	Uruguay	71	Américas
24	Chile	66	Américas
41	Costa Rica	58	Américas
60	Cuba	47	Américas
79	Brazil	40	Américas

<b>90</b>	<b>Colombia</b>	<b>37</b>	<b>Américas</b>
123	México	30	Américas
166	Venezuela	17	Américas
176	Somalia	10	Sub Saharan África

Fuente: Transparencia Internacional, 2016.

Para Transparencia Internacional, los datos del IPC de 2016 da cuenta de:

Más de dos tercios de los 176 países y territorios en el índice de este año caen por debajo del punto medio de nuestra escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio). El puntaje promedio mundial es de 43, indicando una corrupción endémica en el sector público. Los países de mayor puntaje están superados en número por países de puntaje más bajo donde los ciudadanos se enfrentan diariamente a los efectos tangibles de la corrupción (TI, 2016, traducción propia).

Los resultados también muestran una “conexión entre la corrupción y la desigualdad, que se alimentan mutuamente para crear un círculo vicioso entre la corrupción, la distribución desigual del poder en la sociedad y la distribución desigual de la riqueza” (TI, 2016), así como una preocupación entre esta relación (corrupción y la desigualdad) y el populismo en los países.

Para el caso de las Américas, Transparencia Internacional reconoce que los escándalos sobre los Papeles de Panamá y Odebrecht dan cuenta de “buen año en la lucha contra la corrupción en las Américas” (TI, 2016). Estos casos y otros más que están saliendo a la luz pública, visibilizan a políticos corruptos, sobornos de empresas del sector privado a funcionarios, dineros que entran a campañas políticas a cambio de favores y contratos y lo relevante es que los grandes casos de corrupción atraviesan las fronteras. Todo esto exige continuar en la línea contra la corrupción, además innovar en acciones e instrumentos a implementar. El promedio del IPC para la región fue de 44, muy por debajo del promedio (50), indicando que los gobiernos están fallando en abordar la corrupción. Sobresale Canadá como el país con el mejor puntaje de la región con 82, seguido de Estados Unidos con 74, Uruguay con 71 y Chile con 66. También sobresale Venezuela como el país con el peor puntaje (17) de la región

y del total de los países medidos.

### **2.1.1 Las propuestas y exigencias de la OCDE para la lucha contra el soborno y la corrupción**

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE- promueve la *Convención para combatir el cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales* desde 1999, cuando entra en vigencia la Convención. Se parte de reconocer el cohecho como delito penal, caracterizado porque “una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero” (OCDE, 1997, p. 6). El primer llamado es a que los estados miembros tipifiquen este delito en sus ordenamientos jurídicos, además delitos conexos como “la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero” (OCDE, 1997, p. 6). La Convención insta a los gobiernos miembros a combatir el lavado de dinero en los mismos términos que para el cohecho. Por lo que recomienda en ambos casos, los ajustes normativos necesarios, tomar medidas en materia contable y de auditoría.

Entre las sanciones estipuladas por la OCDE se encuentran (Artículo 3 de la Convención): sanciones penales eficaces, proporcionales y disuasorias, incluidas la privación de la libertad suficiente para permitir la ayuda jurídica recíproca y la extradición; en el caso de no aplicar una sanción penal, se deberán asegurar sanciones monetarias; la incautación y decomiso de bienes o sanciones monetarias de efecto comparable, y sanciones civiles o administrativas adicionales contra una persona sujeta a sanciones por el cohecho de un servidor público extranjero. Particularmente, la convención propone que el delito de cohecho dé lugar a la extradición del servidor público extranjero conforme a los tratados de extradición vigentes (Artículo 10 de la Convención). Para registrar los avances de la Convención, se propone un programa de seguimiento sistemático a cargo del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho en las transacciones comerciales internacionales.

En 2009, la OCDE hace nuevas recomendaciones para fortalecer la lucha contra el cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, entre las cuales se destacan: crear conciencia de este delito en los sectores público y privado, ajustar la normativa fiscal, medidas para asegurar la denuncia, reglamentación de bancos y entidades financieras y mejorar la cooperación internacional, entre otros. Especialmente, las medidas fiscales, las medidas para el acceso a denunciar actos de cohecho y las medidas contables, de auditoría externa y controles internos y de ética fueron fortalecidas por la OCDE. Igualmente, este organismo diseña una guía de buenas prácticas para aplicar artículos específicos de la Convención, así como sobre los controles, ética y cumplimiento.

Después de 16 años de aplicación de la Convención, el *Reporte de avance de 2015: Evaluación de la aplicabilidad de la Convención de la OCDE para combatir el soborno transnacional* de Transparencia Internacional y el *2015 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention* daban cuenta de los siguientes resultados:

- ✓ 397 personas y 133 entidades han sido sancionadas en un proceso penal por soborno extranjero en 17 partes entre el momento en que la Convención entró en vigor en 1999 y el final de 2015.
- ✓ Al menos 115 de las personas sancionadas fueron sentenciadas a prisión por soborno extranjero.
- ✓ Al menos 51 personas y 77 entidades han sido sancionadas en el ámbito administrativo y civil
- ✓ Procedimientos por soborno extranjero en 4 partes.
- ✓ Al menos 116 personas y 209 entidades han sido sancionadas en 9 causas penales, administrativas y civiles por otros delitos relacionados con el soborno extranjero, como el lavado de dinero o la contabilidad falsa.
- ✓ Aproximadamente 302 investigaciones están en curso en 28 Partes. Se están llevando a cabo enjuiciamientos contra 115 personas y 13 entidades de 11 Partes por delitos tipificados en la Convención (OCDE, 2016).

Sin embargo, la mitad de los países firmantes de la Convención no han procesado ningún caso de soborno transnacional desde su entrada en vigencia en 1999. Asimismo, 20 países tienen una implementación mínima o nula, en tanto que 9 países tienen implementación limitada (Transparencia Internacional, 2016).

### **2.1.2 La lucha anticorrupción en el contexto latinoamericano**

En 1996 la Organización de Estados Americanos –OEA- suscribe la *Convención Interamericana contra la Corrupción* con los siguientes propósitos:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio (OEA, 1996, p. 2).

Si bien esta Convención expresa once medidas contra la corrupción que pueden ser aplicables por los estados miembros (Artículo 3), resaltan las medidas para funcionarios públicos asociadas a la integridad de estos, sus responsabilidades, declaraciones de ingresos, activos y pasivos. También recomienda medidas para la protección de denunciantes de actos de corrupción, la prevención de sobornos, la participación de la sociedad civil y órganos de control que desarrollen “mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas” (OEA, 1996, p. 3). Asimismo, la OEA estableció que esta Convención sería aplicable a los siguientes actos de corrupción (artículo 4):

- ✓ Requerimiento, ofrecimiento, otorgamiento o aceptación, por un funcionario, de dinero, dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- ✓ La realización por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- ✓ El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción; y

- ✓ La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos de corrupción a los que se refiere el presente artículo.

La OEA hace seguimiento a la Convención desde el año 2006 a través del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – MESICIC-, “mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances” (OEA, 2017). El seguimiento se consigna en informes por países, así como en informes hemisféricos (de todos los estados miembros) periódicos, además presentan noticias e información actualizada en el *Boletín Anticorrupción* que se publica en el micrositio del Departamento de Cooperación Jurídica.

En el informe hemisférico de 2008, la OEA reconocía que entre las recomendaciones más comunes<sup>6</sup> que hacía el MESICIC para avanzar en la implementación de la Convención se tenían:

---

<sup>6</sup> Lo que significa que estos son los temas o medidas que se recomiendan pero que los estados miembros no han tomado o han dilatado la decisión.



### Cuadro 7. Recomendaciones del MESICIC sobre lucha anticorrupción

Ámbito de actuación	Medidas a tomar o ajustes a realizar
Sistemas para la contratación de funcionarios públicos	Adoptar como regla general para la vinculación a los cargos de la administración pública la selección a través del sistema basado en el mérito.
	Dar amplia difusión al aviso por medio del cual se convoca a un concurso para proveer un empleo a través del sistema basado en el mérito.
	Establecer o fortalecer mecanismos de impugnación dirigidos a aclarar, modificar o revocar los actos substanciales que integran los procesos de selección meritatoria.
Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	Crear, implementar o fortalecer sistemas electrónicos para llevar a cabo la actividad contractual del Estado.
	Complementar o fortalecer los mecanismos de control de la actividad contractual.
	Fortalecer y ampliar la utilización de medios electrónicos y otros sistemas de información para divulgar la actividad contractual.
Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción	Adoptar medidas de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral.
	Adoptar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial.
	Establecer mecanismos que faciliten la cooperación internacional en materia de protección.
Actos de corrupción	Adecuar las disposiciones penales correspondientes, de tal manera que incluyan todos los elementos previstos en el párrafo a. del artículo VI.1 de la Convención.
	Adecuar las disposiciones penales correspondientes, de tal manera que incluyan todos los elementos previstos en el párrafo b. del artículo VI.1 de la Convención.
	Complementar las disposiciones penales correspondientes, de tal manera que queden cubiertas como figuras delictivas todas las modalidades previstas en el párrafo e. del artículo VI.1 de la Convención.

Fuente: OEA. Informe Hemisférico, 2008, p. 48-51.

Recientemente, en el marco del discurso inaugural de la Séptima Cumbre de las Américas de abril de 2015, el Secretario General de la OEA expresaba que “la corrupción sigue siendo una amenaza para nuestras democracias” (p. 2). Esta preocupación, ha estado presente en la OEA desde la Primera Cumbre en 1994, cuando se alertaba acerca de la necesidad de combatirla de manera integral ya que “constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas” (p. 2). De ahí que la lucha contra la corrupción fuera una de las líneas del Plan de Acción suscrito por los Jefes de Estado asistentes a la Primera Cumbre de las Américas, y enfatizaba en las siguientes medidas: reformas para lograr transparencia y rendición de cuentas, acceso a la

información y capacidad de investigación de los actos de corrupción, medidas sobre conflicto de intereses y contra el enriquecimiento ilícito, mecanismos de cooperación para las investigaciones internacionales de casos de corrupción y soborno, fortalecimiento de reglamentos relacionados con compras gubernamentales, impuestos, administración de justicia, proceso electoral, entre otros.

En consecuencia, este tema es recurrente en las diferentes cumbres realizadas y ha permitido desplegar varias acciones al respecto. Por ejemplo, en 1998 se creó el *Programa Interamericano para Combatir la Corrupción* y se realiza el *Simposio sobre el Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio*. Vale la pena anotar que en otros objetivos, como el de Educación para la Democracia, la OEA ha instado a los gobiernos a formar “personas en valores éticos, conductas solidarias y de probidad” (OEA, 1998). En el marco de la Tercera Cumbre en 2001 se creó la *Red Interamericana de Cooperación Contra la Corrupción*; en tanto que en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004 el llamado a combatir no solo la corrupción sino “prácticas no éticas en los sectores público y/o privado, fortaleciendo una cultura de transparencia<sup>7</sup> y una gestión pública más eficiente” (OEA, 2004, p. 9), al tiempo que se respaldó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el contexto Latinoamericano, la Corporación Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina se han destacado por recoger estadísticas e informes acerca de varios temas para la región, entre ellos los asociados a la corrupción, la credibilidad de las instituciones y la democracia. A continuación, se presenta una breve reseña de su aporte al entendimiento de este fenómeno:

#### *Corporación Latinobarómetro*

Corporación sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile que produce información sobre la región desde 1995 con el propósito de ser consultada por actores sociales y políticos para la toma de decisiones y conocimiento del contexto Latinoamericano. En su informe de 2016,

---

<sup>7</sup> La promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información se convierten en objetivos recurrentes para la OEA, en tanto no solo permiten avanzar en la lucha contra la corrupción sino en el fortalecimiento de la democracia de la región.

el panorama para la región era el siguiente: en primer lugar, el 34% de los encuestados está satisfecho con la democracia, mientras que el 62% está insatisfecho. En segundo lugar el 65% de las personas manifiesta que se deben obedecer las leyes sin excepción<sup>8</sup> y el 30% manifiesta que se debe seguir la conciencia en ocasiones. En tercer lugar, la confianza en las instituciones registró caídas en todos los organismos medidos, con excepción de las fuerzas armadas y la policía. La confianza en la iglesia fue el 66%; en la institución electoral el 32%; en el gobierno el 28%; en el poder judicial el 26%; en el congreso el 25% y en los partidos políticos el 17%. Complementariamente el 22% de los latinoamericanos consideran que se gobierna para todo el pueblo, en tanto que el 73% considera que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.

#### *Proyecto de Opinión Pública de América Latina –LAPOP-*

Esta iniciativa a cargo de la Universidad Vanderbilt en Estados Unidos, realiza encuestas de opinión pública en las Américas desde hace 30 años. Una de las mediciones periódicas sobre temas relevantes para el ámbito político es el Barómetro de las Américas, cuya edición de 2014 mostraba a Venezuela como el país con mayor percepción de corrupción<sup>9</sup> con 80 puntos de 100, seguido por Colombia con 79,6 y Argentina con 79. Entre los países con menor percepción de corrupción estuvo Canadá con 61,8 puntos, seguido por Haití con 62,1 y Uruguay con 62,4.

## **2.2 La lucha anticorrupción en el ámbito nacional**

Colombia ha implementado reformas para fortalecer la institucionalidad y modernizar el Estado en la lucha contra la corrupción. Si bien no se desconoce que esta estrategia fue asumida desde hace más de 20 años con la aprobación de acuerdos y convenciones internacionales (ONU y OEA), internamente jugó un papel importante la Constitución Política de 1991 y las posteriores regulaciones asociada a la administración pública, los

---

<sup>8</sup> La pregunta exacta es: ¿Ud. Diría que la gente debe obedecer las leyes sin excepciones o que hay ocasiones excepcionales en las que la gente puede seguir su conciencia aunque signifique quebrar la ley?

<sup>9</sup> La pregunta que hace esta encuesta para medir la percepción de la corrupción es: Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está: (1) Muy generalizada (2) Algo generalizada (3) Poco generalizada (4) Nada generalizada (88) NS (98) NR.

funcionarios públicos y la contratación, por mencionar solo algunos. De hecho, una revisión a la normativa colombiana permite observar que el país ha incrementado en los últimos años la creación de normas y políticas públicas (ver cuadro 8) para: 1) luchar contra la corrupción, 2) cambiar la estructura administrativa del Estado, 3) implementar nuevos instrumentos para la identificación del riesgo de corrupción, 4) cambiar la cultura de la ilegalidad, 5) revertir los efectos derivados de la temporal reelección presidencial que influyó en cambios institucionales, 6) controlar los recursos y competencias de los entes subnacionales, 7) activar nuevos mecanismos de vigilancia y control ciudadano promovidos desde la norma, 8) exigir estándares de transparencia en concordancia con las tendencias internacionales, 9) promover la ciudadanía activa a partir de la aprobación del estatuto de participación ciudadana (Agudelo, 2014, p. 69).

**Cuadro 8.** Marco normativo colombiano de lucha anticorrupción y protransparencia

Tipo	Norma
<b>Convenciones Internacionales</b>	Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, 2010 (Aprobada por el Congreso mediante la Ley 1573 de 2011).
	Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Corrupción, 2004 (Aprobada por el Congreso mediante la Ley 970 de 2005).
	Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, 1996 (Aprobada por el Congreso mediante la Ley 412 de 1997).
<b>Leyes</b>	Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.
	Ley Estatutaria 1757 de 2015. Derecho a la Participación Ciudadana.
	Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso.
	Ley 1551 de 2012. Modernización y Organización de los Municipios.
	Ley 1530 de 2012. Organización y Funcionamiento Sistema General de Regalías.
	Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.
	Ley 1483 de 2011. Presupuesto, Transferencia y Transparencia Fiscal.
	Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<b>Tipo</b>	<b>Norma</b>
<b>Leyes</b>	Ley 1416 de 2010. Fortalecimiento del Control Fiscal.
	Ley 1285 de 2009. Reforma el Estatuto de la Administración de Justicia.
	Ley 1123 de 2007. Implementa la Oralidad en el Proceso Disciplinario.
	Ley 951 de 2005. Reglas del Informe de Gestión.
	Ley 909 de 2004. Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública.
	Ley 906 de 2004. Código Penal Colombiano - Sistema Penal Acusatorio.
	Ley 938 de 2004. Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.
	Ley 795 de 2003. Ajuste del estatuto orgánico del sistema Financiero.
	Ley 819 de 2003. Presupuesto, Transferencia y Transparencia Fiscal.
	Ley 872 de 2003. Sistema de Gestión Pública de Calidad NTCGP 1000-2004
	Ley 850 de 2003. De Veedurías Ciudadanas.
	Ley 741 de 2002. Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático.
	Ley 617 de 2000. Fortalecimiento Descentralización y Racionalización del Gasto Público.
	Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.
	Ley 678 de 2001. Reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
	Ley 610 de 2000. Proceso de Responsabilidad Fiscal.
	Ley 600 de 2000. Código de Procedimiento Penal.
	Ley 599 de 2000. Código Penal.
	Ley 270 de 1996. Estatuto de la Administración de Justicia.
	Ley 1150 de 2007. Eficiencia y Transparencia en la Ley 80 de 1993
	Ley 136 de 1994. Modernización, Organización y Funcionamiento de los Municipios.
	Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
Ley 87 de 1993. Ejercicio del Control Interno en las Entidades y Organismos del Estado	
Ley 1494 de 2015. Corrige yerros en la Ley 1712 de 2014.	
Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación Pública.	
<b>Decretos</b>	Decreto 734 de 2012. Se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 19 de 2012. Decreto Antitrámites.
	Decreto 4923 de 2011. Por el cual se garantiza el Sistema General de Regalías.
	Decreto 3622 de 2005. Políticas de Desarrollo Administrativo.
	Decreto 1599 de 2005. Se adapta el Modelo Estándar de Control Interno.

Tipo	Norma
<b>Decretos</b>	Decreto 2170 de 2002. Reglamentación de la Ley 80 de 1993 - Contratación Estatal.
	Decreto 2232 de 1995. Reglamenta la Ley 190 de 1995 en materia de declaración de bienes y rentas e informe de actividad económica y así como el sistema de quejas y reclamos.
	Decreto 943 de 2014. Actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)
	Decreto 4170 de 2011. Crea la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente-
	Decreto 1510 de 2013. Reglamenta el Sistema de Compras y Contratación Pública
	Decreto 2671 de 2012. Reglamentan el artículo 8° de la Ley 708 de 2001, el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 en materia de gestión de activos públicos.
	Decreto 4637 de 2011. Crea la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República
	Decreto 672 de 2017. Modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
	Decreto 124 de 2016. Sustituye el Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al "Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
	Decreto Ley 19 de 2012. Suprime o reforma regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios.
	Decreto 1686 de 2017. Modifica el Decreto 1081 de 2015 - Decreto Reglamentario Único del Sector de la Presidencia de la República, en lo que hace referencia a las Comisiones Regionales de Moralización.
	Decreto 1829 de 2017. Crea el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto - SIIPO-.
<b>CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)</b>	CONPES 167 DE 2013. Política Pública Integral Anticorrupción.
	CONPES 3654 de 2010. Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos.
	CONPES 3650 de 2010. Estrategia de Gobierno en Línea.
	CONPES 3649 de 2010. Política Nacional de Servicio al Ciudadano.
	CONPES 3627 de 2009. Importancia Estratégica al seguimiento, vigilancia, control y evaluación para la correcta utilización de los recursos de Regalías y compensaciones y a las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías.
	CONPES 3446 de 2006. Lineamientos para una Política Nacional de Calidad.
	CONPES 3413 de 2006. Programa para el Desarrollo de Concesión de Autopistas.
	CONPES 3411 de 2006. Política de lucha contra la impunidad en caso de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del

Tipo	Norma
<b>CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)</b>	fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción.
	CONPES 2790 de 2005. Gestión Pública orientada a resultados.
	CONPES 3251 de 2003. Renovación de la administración pública: programa para la gestión eficiente de activos públicos (fase I: activos fijos-inmobiliarios).
	CONPES 3248 de 2003. Renovación de la Administración Pública.
	CONPES 3249 de 2003. Política de contratación pública para un Estado gerencial.
	CONPES 3238 de 2003. Estrategias para el fortalecimiento departamental.
	CONPES 3186 de 2002. Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública.
	CONPES 3107 de 2001. Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura.
	CONPES 3072 de 2000. Agenda de Conectividad.
	CONPES 040 de 1997. Focalización del Gasto Social.
CONPES 3294 de 2004. Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación.	
<b>Resoluciones</b>	Resolución 119 de 2006 Contaduría General de la Nación. Por la cual se adopta el Modelo Estándar de Procedimiento para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública.
	Resolución 5674 de 2005 Contraloría General de la República. Reglamenta la metodología de informes de gestión.
<b>Convenios Internos</b>	Convenio Fiscalía, Procuraduría y Contraloría General para la Investigación de casos de Corrupción.
	Convenio Interinstitucional para la Vigilancia de la Gestión Pública.
	Convenio para la Constitución de la Misión para la Moralización y la Eficiencia de la Administración Pública.

Fuente: Agudelo (2016) a partir de Secretaría de Transparencia, 2014.

Del universo normativo se destacan cinco normas: la Estrategia Gobierno en Línea (Conpes 3650 de 2010), la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos (Conpes 3654 de 2010), el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), la Política Pública Integral Anticorrupción (Conpes 167 de 2013) y Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014).

- *Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos*

Esta política parte de reconocer la rendición de cuentas como “la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado” (Conpes 3654, 2010a, p. 13). La información y explicación que las organizaciones públicas y servidores públicos dan a la sociedad civil. La importancia de este proceso radica en que presupone y fortalece la transparencia y la responsabilidad de los servidores y gobernantes al tiempo que la ciudadanía accede a su derecho de acceso a la información.

En consecuencia, la encuesta de LAPOP en 2008 mostró la percepción de la ciudadanía acerca de la rendición de cuentas del Gobierno donde “solo el 30,8% piensa que los gobiernos locales rinden cuentas, el 32,5% los departamentales y el 39,1% el nacional, lo cual significa que más del 60% considera que ningún nivel de gobierno rinde cuentas a los ciudadanos” (Conpes 3654, 2010a, p. 37). En este sentido se identificaron los siguientes ejes problemáticos: 1) información inadecuada para los fines de la rendición de cuentas social, 2) baja calidad del diálogo con la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas, y 3) limitados incentivos para la rendición de cuentas. Asimismo, se definieron los siguientes objetivos: 1) consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía, 2) mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, 3) fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los ciudadanos, 4) generar incentivos para que las entidades públicas rindan cuentas, 5) generar incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas (Conpes 3654, 2010a).

- *Estrategia Gobierno en Línea*

En el marco de la masificación del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), incorporado en la Agenda de conectividad del periodo de gobierno (2006-2010) y en la Ley 1341 de 2009, se establece la masificación del gobierno en línea. De esta manera, “las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las TIC en el desarrollo de sus funciones” (Conpes



3650, 2010b, p. 4). Con ello también se mejoran los mecanismos de atención no presencial al ciudadano, acorde con lo que se espera de la Estrategia de Gobierno en Línea.

El Gobierno Electrónico se define como el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana (Conpes 3650, 2010b, p. 5).

Para lograr el cumplimiento de la Estrategia de Gobierno en Línea, se trabaja en tres frentes: portales de acceso, servicios sectoriales y servicios transversales. En el primer caso, se han fortalecido los portales del gobierno colombiano ([www.gobiernoenlínea.gov.co](http://www.gobiernoenlínea.gov.co)), el portal único de contratación ([www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)) y los portales de 1.107 entidades territoriales. En el segundo frente, le corresponde a cada entidad pública simplificar la interacción con los ciudadanos, así para 2009 “se contaba con un total de 252 trámites y 289 servicios totalmente automatizados y en línea” (Conpes 3650, 2010b, p. 7). Finalmente, los servicios transversales involucran la cooperación y participación activa de varias instituciones públicas, por lo que se han automatizado seis cadenas de trámites: “la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP Fase I y II y el Sistema Centralizado de Consultas de Información - SCCI, PIJAO, entre otros” (Conpes 3650, 2010b, p. 7).

- *Política Pública Integral Anticorrupción –PPIA-*

Esta política acoge la siguiente definición de corrupción:

Uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado. Esto implica que las prácticas corruptas son realizadas por actores públicos y/o privados con poder e incidencia en la toma de decisiones y la administración de los bienes públicos (Conpes 167, 2013, p. 18).

Además de ser un fenómeno dinámico y de rápida adaptación, el Conpes 167 reconoce que:

la corrupción se presenta en un escenario de instituciones débiles, que por su diseño o evaluación no tienen la capacidad de hacer cumplir las reglas y normas que contienen, son ineficientes e ineficaces, son percibidas como injustas e inequitativas, y no cuentan con mecanismos para controlar el oportunismo, ni para adaptarse a los cambios del entorno. Por lo tanto, si las instituciones son débiles, es decir, las reglas de juego no están bien diseñadas, esto permite ventanas de oportunidad a la corrupción (Conpes 167, 2013, p. 20).

Y ante los problemas identificados al respecto, esto es: i) Deficiente acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción, ii) deficiencias en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción, iii) debilidades del control social en la prevención de la corrupción, iv) escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, y v) altos niveles de impunidad en actos de corrupción, por esto la PPIA se propone como objetivo:

Fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial, en el marco del componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), con el fin de reducir los efectos negativos de tipo económico, social, político, jurídico y ético que se derivan de esta, buscando impactar positivamente el desarrollo humano de los colombianos (Conpes 167, 2013, p. 57).

La implementación de la PPIA se realiza desde los siguientes componentes o estrategias: 1) Estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública, que se articula con otras estrategias como la de Gobierno en Línea y rendición de cuentas, y su seguimiento se realiza mediante el Índice de Gobierno Abierto, el Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) y otros indicadores del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia. 2) Estrategia para el fortalecimiento de la gestión pública para la prevención de la corrupción, que utiliza herramientas como el Sistema de compras y contratación estatal, el Sistema único de información de trámites, el MECI, entre otros. 3) Estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción, a través del Sistema de información nacional de participación ciudadana, las Comisiones regionales de moralización y la Red institucional de apoyo a las veedurías

ciudadanas, entre otros. 4) Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, con acciones dirigidas a los servidores públicos, la ciudadanía, los partidos y movimientos políticos, y el sector privado. 5) Estrategia para desarrollar herramientas limite la impunidad en actos de corrupción, para orientar los procesos de investigación y sanción desde la coordinación de las entidades responsables de dichos procesos (Conpes 167, 2013, p. 60).

- *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*  
Esta Ley (1712 de 2014) fue promovida inicialmente por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, conformándose en la *Alianza Más información Más derechos*, con el propósito de acceder a información pública y garantizar este derecho. Dentro de las innovaciones que trae la Ley, según la Corporación Transparencia por Colombia (2015a), están “la inclusión de partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos como sujetos obligados a brindar información en el marco del derecho fundamental al acceso a la información pública” (p. 7). El objeto de la Ley es “regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información” (Ley 1712 de 2014, artículo 1). Vale la pena destacar que la Ley reconoce que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley” (Ley 1712 de 2014, artículo 2).

La Ley reconoce el derecho de toda persona al acceso a la información bajo los principios de transparencia<sup>10</sup>, buena fe, gratuidad, celeridad, calidad de la información, divulgación proactiva de la información<sup>11</sup>, entre otros.

---

<sup>10</sup>Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley (Ley 1712 de 2014, artículo 3).

<sup>11</sup>Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y

En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos (Ley 1712 de 2014, Artículo 4).

Esta Ley obliga a las entidades públicas a disponer de información en varios formatos (físicos, electrónicos) e idiomas (para considerar además a diversos grupos étnicos y culturales), divulgar la información en sus respectivas páginas web de manera oportuna y actualizada.

- *Otras iniciativas*

También hace parte de la institucionalidad de la lucha contra la corrupción el **Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción**<sup>12</sup>, que funcionó hasta el 31 de diciembre de 2011, tuvo como funciones:

- a) Diseñar y coordinar la implementación de la política del Gobierno en la lucha contra la corrupción, enmarcada en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, según los

---

proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

<sup>12</sup>Creado en el periodo presidencial 1998-2002 como Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y cuyo director adquirió en los medios de comunicación el título de Zar anticorrupción. Según Misas (2005), “El programa empezó con un enfoque que combinaba mecanismos de prevención, control y sanción, con el desarrollo de valores como la eficiencia y la transparencia” (Isaza, 2012, p. 163). Posteriormente, mediante el Decreto número 4637 de 2011 se suprimió el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y creó la Secretaría de Transparencia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, asignándole dentro de sus funciones, “Señalar la metodología para diseñar y hacer seguimiento a las estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano que deberán elaborar anualmente las entidades del orden nacional y territorial, de conformidad con lo señalado en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011...” (Decreto 2641 de 2012).

lineamientos del Presidente de la República; b) Diseñar, coordinar e implementar directrices, mecanismos y herramientas preventivas para el fortalecimiento institucional, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, acceso a la información, cultura de la probidad y transparencia; c) Coordinar la implementación de los compromisos adquiridos por Colombia en los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción; d) Fomentar y contribuir en la coordinación interinstitucional de las diferentes ramas del poder y órganos de control en el nivel nacional y territorial; e) Diseñar instrumentos que permitan conocer y analizar el fenómeno de la corrupción y sus indicadores, para diseñar políticas públicas; f) Definir y promover acciones estratégicas entre el sector público y el sector privado para la lucha contra la corrupción (Ley 1474 de 2011, Artículo 72).

Este programa que venía implementándose desde 1998, se transformó en lo que actualmente es la Secretaría de Transparencia mediante el Decreto 4637 de 2011. Vale la pena resaltar que el programa se suprime seis meses después de que en el Estatuto Anticorrupción se expresara no solo el fortalecimiento de este programa sino que además se le dieran funciones expresas (Ley 1474 de 2011, Artículo 72).

Y aunque en el marco de la lucha contra la corrupción en Colombia es el menos mencionado, es necesario destacar al **Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)** como una institución clave en la arquitectura institucional colombiana. Esta entidad tiene como misión “Fortalecer la gestión de las Entidades Públicas Nacionales y Territoriales, mejorar el desempeño de los servidores públicos al servicio del Estado, contribuir al cumplimiento de los compromisos del gobierno con el ciudadano y aumentar la confianza en la administración pública y en sus servidores” (DAFP, 2017). En este sentido, esta entidad es de vital importancia porque es la más cercana a los servidores públicos, de ahí que pueda jugar un rol más protagónico en la probidad, integridad, transparencia y respeto por lo público desde los funcionarios. Entre sus funciones están:

- ✓ Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el

control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

- ✓ Diseñar y gestionar los diferentes sistemas de información que permitan el seguimiento, análisis y evaluación del empleo público, del desempeño de la administración pública y la toma de decisiones para una mejor prestación del servicio público.
- ✓ Adoptar y divulgar modelos y herramientas que permitan evaluar el desempeño de las entidades en las materias de su competencia, en términos de productividad, calidad, confianza ciudadana en el Estado y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de los organismos y las entidades.
- ✓ Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre la gestión del talento humano, la organización y el funcionamiento de la administración pública.
- ✓ Impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa.
- ✓ Orientar y coordinar la intervención de la Escuela Superior de la Administración Pública -ESAP en la inducción, la reinducción, la formación y la capacitación del talento humano al servicio del Estado.
- ✓ Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC en el desempeño de sus funciones, cuando lo requiera (DAFP, 2017).

Se destaca que en 2004, en el marco de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno –MECI- el DAFP actualizó el Decálogo de Ética – Buen Gobierno, el cual se enmarca en una visión de la actuación recta, transparente y legal, con un respeto hacia los compromisos y responsabilidades (DAFP, 2014). Con el decálogo se establecen los

principios, directrices éticas y políticas de buen gobierno que regula el funcionamiento de la entidad. Entre los principios se destacan el de probidad administrativa y el de moralidad administrativa, ambos definidos de la misma manera: “conducta dirigida hacia un desempeño honesto, intachable y leal en el desarrollo de la función o cargo, con preeminencia del interés general por sobre el particular, en virtud del cumplimiento de la misión, visión y objetivos del Departamento” (DAFP, 2017, p. 5). Y aunque no hay referencias en este decálogo a conductas transparentes o íntegras, sí presenta una política frente a la prevención y erradicación de la corrupción centrada en el compromiso con una gestión ética, promoviendo la cultura de la legalidad y luchando contra la piratería (DAFP, 2017, p. 8).

Además de la institucionalidad, el ordenamiento jurídico y político se respalda en las acciones que la sociedad civil aporta a la lucha contra la corrupción. En este sentido, se reconoce a la **Corporación Transparencia por Colombia**, capítulo nacional de Transparencia Internacional, creada en 1998 y actualmente consolidada como la organización social más importante de lucha contra la corrupción en Colombia. Ha creado y aplicado metodologías e instrumentos para medir la corrupción tales como los Índice de Transparencia, entre otros. Asimismo implementa programas como Votabien, Rumbo Pymes, Internet para la rendición de cuentas, Pactos de integridad y la Cátedra Transparencia por Colombia (Transparencia por Colombia, 2008). Uno de los logros de esta organización es la creación del Área de sector privado, que tiene como propósito “capitalizar y ampliar tanto la creciente credibilidad en el trabajo de la Corporación, como la disposición de los empresarios colombianos a abordar el tema de la corrupción con especial énfasis en el soborno, en el marco de la responsabilidad social empresarial o corporativa” (Transparencia por Colombia, 2008, p. 26-27). En el marco del Área, se diseñó el modelo de programas integrales de ética en grandes empresas y el modelo de programas integrales de ética en la pequeña y mediana empresa que dio paso al Programa Integral de Ética Rumbo Pymes.

Otro de los logros fue la creación del Sistema Nacional de Integridad y el estudio *Gobernabilidad, Corrupción y Desempeño Institucional* de 2000, que sirvió de insumo para

la creación del Índice de integridad de las entidades públicas colombianas<sup>13</sup> (actualmente denominado Índice de Transparencia). Este Índice de Transparencia para 2013-2014 mostró el riesgo de corrupción en que se encuentran las entidades públicas, para este caso las gobernaciones y contralorías, mediante puntuación<sup>14</sup> que las clasifica entre riesgo moderado a riesgo muy alto.

Para 2004 y 2005 se crea el Índice de Transparencia Departamental y el Índice de Transparencia Municipal respectivamente. Estos índices miden los riesgos de corrupción y niveles de transparencia en estas entidades territoriales mediante tres factores: visibilidad, sanción e institucionalidad. Además, en el marco de la adopción de los Principios empresariales para contrarrestar el soborno propuesto por Transparencia Internacional y la Convención de la OCDE, Transparencia por Colombia realiza la Encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas.

En relación con los resultados de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas realizada por la Corporación Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia en 2014, se encuentra que aunque por sexto año consecutivo se realizó la Ronda de Buenas Prácticas de Transparencia Empresarial, el 31% de las empresas evaluadas no cuentan con programas anticorrupción y solo el 59% aplicaron un ejercicio de consulta y relacionamiento con sus grupos de interés en temas de sostenibilidad y transparencia. Además que el 91% de los empresarios percibe que se ofrecen sobornos en el entorno de los negocios, el 76% considera que el cierre de los negocios y/o contratos es la opción más usada para sobornar, el 17,3% es el promedio del valor del contrato que se paga de manera secreta para ganar una adjudicación, el 19% de las empresas cuentan con programas para prevenir el soborno (Transparencia por Colombia, 2015b, p. 4).

---

<sup>13</sup> También creó el Índice de Integridad de las Entidades Públicas que revisa las tres ramas del poder público y los órganos de control desde tres factores representativos: transparencia, control y sanción, y eficiencia e institucionalidad. Entonces, “este instrumento toma la temperatura a los riesgos de corrupción, es decir, a la probabilidad de que ocurran hechos de corrupción asociados a las condiciones institucionales y de la gestión administrativa de la entidad” (Transparencia por Colombia, 2008, p. 35).

<sup>14</sup> Este índice se compone de tres dimensiones que miden: *Visibilidad*, *Institucionalidad*, y *Control y Sanción*, cada una de las dimensiones se mide mediante un conjunto de indicadores de 0 a 100 y se ponderan al final entre las tres dimensiones (Transparencia por Colombia, 2014).



Otro de los esfuerzos realizados por Transparencia por Colombia fue la *Construcción colectiva de lineamientos para la reglamentación del estatuto anticorrupción en relación al sector privado* (2012), en la que se esperaba proponer al sector privado acciones para la reglamentación e implementación de la Ley 1474 de 2011. Las preguntas centrales que guiaron esta construcción colectiva fueron: ¿Cuáles son los retos del Estatuto Anticorrupción para el sector privado? y ¿Qué temas se deben reglamentar para garantizar la transparencia en la lucha contra la corrupción en la relación Público-Privado? Entre las propuestas para los lineamientos fueron: 1) La prevención y la educación como elementos transversales para la transparencia y la lucha contra la corrupción: ello parte de reconocer no solo la corrupción como un concepto jurídico, sino ético y ontológico, lo que exige capacitación y pedagogía alrededor del tema a la sociedad colombiana. 2) Existen temas centrales que deben ser objeto de la reglamentación del Estatuto, tales como la contratación pública, las relaciones entre sector público y sector privado y las buenas prácticas empresariales. 3) El sector privado reconoce la corresponsabilidad que implica la transparencia y la lucha contra la corrupción, por lo que es necesario mejorar los procesos internos de gestión, así como identificación de riesgos y vacíos de la organización, mejorar los controles y auditorías y adoptar códigos y manuales de conducta, entre otros (Transparencia por Colombia, 2012, p.17-25).

Lo anterior complementa la *Iniciativa Empresarial contra la Corrupción*, a través de la cual se mide la Transparencia Empresarial. Esta medición es considerada como

“una herramienta de control social que tiene como objetivo, monitorear y evaluar mecanismos y políticas de transparencia empresarial, promoviendo el fortalecimiento del sector privado, mediante la adopción de buenas prácticas de integridad en el relacionamiento con los grupos de interés. Este ejercicio además permite identificar alertas sobre fallas y/o debilidades que pueden convertirse en posibles riesgos de corrupción al interior de las empresas, pero que mediante la implementación de planes de mejoramiento, se pueden traducir en fortalecimiento institucional, no solo de la empresa sino de su entorno de negocio” (Transparencia por Colombia, 2017).

### 2.2.1 El Estatuto Anticorrupción

La Ley 1474 de 2011, reglamentada por el Decreto Nacional 2641 de 2012, busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública a través de nuevas tipologías en materia de corrupción, medidas administrativas, oficinas de control interno, control y vigilancia en diversos sectores, medidas penales en materia de corrupción pública y privada, ampliación de términos de prescripción, técnicas especiales de investigación, medidas disciplinarias, medidas fiscales, régimen de inhabilidades, entre otros.

Este Estatuto tiene 135 artículos de los cuales la mayoría corresponde a tipificación de delitos, modificación de penas y cambios en los procesos penales, disciplinarios y fiscales; 28 artículos se refieren a medidas penales, 21 a medidas disciplinarias, 34 al control fiscal y 15 a cambios en el régimen de contratación. Además, 98 de los 135 artículos (73%) consisten en medidas relacionadas con los órganos de control. De los restantes artículos, 12 se refieren a medidas administrativas para combatir la corrupción, 11 a organismos especiales para la lucha contra la corrupción, y 9 tratan de políticas institucionales y pedagógicas. Dejando de lado las medidas que modifican los tipos penales y las conductas disciplinarias, así como los procesos de investigación y sanción. Complementariamente, en el Estatuto Anticorrupción se destacan las siguientes medidas:

- **Medidas administrativas:** i) Inhabilidades para contratar a quienes incurran en actos de corrupción; ii) inhabilidades para quienes financien campañas políticas de presidente, gobernador y alcalde, en un porcentaje determinado del costo de la campaña; iii) prohibición durante un tiempo a ex servidores públicos para contratar con el Estado en asuntos sobre los cuales hayan tenido competencias, y para gestionar intereses privados; iv) responsabilidad de los revisores fiscales en relación con actos de corrupción, la designación de los responsables del control interno por el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes; v) limitación de los presupuestos de publicidad de las entidades públicas y vi) sistema especial de control en el sector de la salud (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

- **Políticas institucionales y pedagógicas:** La ley incluye la obligación de todas las entidades públicas de elaborar Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, facultades al ejecutivo para expedir decreto reglamentario de trámites y requisitos para su creación; la obligación de contar con oficina de quejas, sugerencias y reclamos; la obligación de rendir cuentas según parámetros definidos por la Comisión Intersectorial; la obligación de divulgar planes de acción y proyectos de inversión, y la obligación de promover una cultura de la legalidad en el sistema educativo (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).
- **Contratación:** Aumenta la responsabilidad de los interventores; precisa el alcance de la supervisión y de la interventoría contractual, regula las facultades que tienen para el cumplimiento de sus funciones, incrementa sus responsabilidades por acción y omisión y las penas y sanciones por su inadecuada actuación; ordena la continuidad de la interventoría por el mismo plazo en que se prorroguen los contratos objeto de vigilancia; desarrolla los procedimientos para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento; establece la obligación de contar con estudios y diseños que permitan determinar la viabilidad del proyecto y reglamenta el procedimiento para decretar expropiación en proyectos de infraestructura de transporte; establece inhabilidades para los contratistas que incurran en incumplimiento reiterado; obliga a constituir fiducias o patrimonios autónomos irrevocables para el manejo de los anticipos; restringe el uso de contratos interadministrativos y aumenta la transparencia en los contratos de menor cuantía (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).
- **Organismos especiales de lucha contra la corrupción:** Crea la Comisión Nacional para la Moralización, ordena la creación de comisiones departamentales, define sus funciones y establece su Secretaría Técnica. Igualmente crea la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y define sus funciones. Sustituye el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción por la Secretaría de Transparencia, con la misión de asesorar y apoyar directamente al Presidente en el diseño de una Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y coordinar su

implementación, y se reestructura el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

Las medidas que adopta el Estatuto, según el entonces Ministro del Interior y de Justicia, ayudan a “garantizar transparencia dentro de los gobiernos”. Asimismo, el Estatuto “introduce medidas que incentivan actuaciones honestas por parte de los servidores públicos y los particulares” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011, p. 7).

Dos de las actividades que deben ejecutar las entidades públicas de todos los niveles de gobierno son la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (Ley 1474, Artículo 73) y el Plan de Acción de las Entidades Públicas (Ley 1474, Artículo 74), acorde a la metodología diseñada por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Ello significa que:

Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano (Ley 1474, Artículo 73).

(...) todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión (Ley 1474, Artículo 74).

Un avance particular que trae el Estatuto es la consideración penal para particulares que cometan delitos contra la administración pública, con agravante para las personas jurídicas; de esta manera se sanciona el tráfico de influencias, el cohecho y el soborno transnacional, la ampliación del régimen de inhabilidades para funcionarios públicos y ampliación del período de prescripción penal, entre otros (ver cuadro 9).

**Cuadro 9.** Algunos delitos asociados a la corrupción según el Estatuto Anticorrupción

<b>Delito</b>	<b>Castigo/Sanción</b>
Estafa sobre recursos públicos y en el sistema de seguridad social integral	No explícita.
Corrupción privada	Prisión de 4 a 8 años y multa de 10 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En casos de detrimento de la sociedad, la pena es de 6 a 10 años.
Administración desleal	Prisión de 4 a 8 años y multa de 10 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Utilización indebida de información privilegiada	Prisión de 1 a 3 años y multa de 5 a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Especulación de medicamentos y dispositivos médicos	Prisión de 5 a 10 años y multa de 40 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Evasión fiscal	Prisión de 5 a 10 años y multa de 1.020.000 UVT.
Fraude de subvenciones	Prisión de 5 a 9 años y multa de 200 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas de 6 a 12 años.
Acuerdos restrictivos de la competencia	Prisión de 6 a 12 años y multa de 200 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para contratar con entidades estatales por 8 años.
Tráfico de influencias de un particular	Prisión de 4 a 8 años y multa de 100 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Enriquecimiento ilícito (de servidor público)	Prisión de 9 a 15 años y multa equivalente al doble del valor del enriquecimiento sin que exceda los 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas de 90 a 180 meses.
Soborno transnacional	Prisión de 9 a 15 años y multa de 100 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Soborno	Prisión de 6 a 12 años y multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Soborno en la actuación penal	Prisión de 6 a 12 años y multa de 50 a 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Omisión de control en el sector de la salud	Pena prevista en el artículo 325 de la Ley 599 de 2000.

<b>Delito</b>	<b>Castigo/Sanción</b>
Peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social	Pena prevista en el artículo 399 de la Ley 599 de 2000.
Peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral	Pena prevista en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 y se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la seguridad social integral.

Fuente: Ley 1474 de 2011.

Es de anotar que el Estatuto establece las bases para la creación de la Secretaría de Transparencia, instancia adscrita a la Presidencia de la República creada mediante el Decreto 4637 de 2011 para cumplir las funciones establecidas en el artículo 72 de la Ley 1474 de 2011, es decir, las funciones que tenía a su cargo el desaparecido Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y otras adicionadas en el Decreto 4637. Su primera función, según el Estatuto Anticorrupción y el Decreto 4637 de 2011<sup>15</sup>, fue el diseño de una política integral de transparencia y lucha contra la corrupción basada en los principios de buen gobierno, que a su vez integra los principios de transparencia y rendición de cuenta. Otras funciones de esta entidad están consignadas en el cuadro 10.

**Cuadro 10.** Funciones de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

<b>Actividad</b>	<b>Función</b>
<b>Diagnósticos</b>	Diseñar instrumentos que permitan conocer y analizar el fenómeno de la corrupción y sus indicadores y faciliten la definición de políticas públicas.
<b>Herramientas preventivas</b>	Asesorar al Director del Departamento en la coordinación e implementación de mecanismos para fomentar la rendición de cuentas por las entidades de la Administración Pública, y en la promoción de mecanismos de participación.  Diseñar, coordinar e implementar directrices, mecanismos y herramientas preventivas para el fortalecimiento institucional, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, acceso a la información, cultura de la probidad y transparencia, en coordinación con las entidades competentes en la materia.

<sup>15</sup> Por medio de este Decreto el Presidente ordena la creación de la Secretaría de Transparencia.

<b>Actividad</b>	<b>Función</b>
	<p>Proponer estrategias para la pedagogía y promoción de la cultura de legalidad, en coordinación con las demás entidades y organismos públicos competentes.</p> <p>Definir y promover acciones estratégicas entre el sector público y el sector privado para la lucha contra la corrupción.</p>
<b>Compromisos internacionales</b>	<p>Coordinar la implementación de los compromisos adquiridos por Colombia mediante los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción.</p>
<b>Coordinación interinstitucional</b>	<p>Fomentar y participar en la coordinación interinstitucional de las diferentes ramas del poder público y órganos de control del nivel nacional y territorial, para la ejecución de la política de transparencia y lucha contra la corrupción.</p>
<b>Plan de Acción y Anticorrupción</b>	<p>Señalar la metodología para diseñar y hacer seguimiento a las estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano que deberán elaborar anualmente las entidades del orden nacional y territorial, de conformidad con lo señalado en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, así como la metodología para diseñar e implementar los planes de acción previstos en el artículo 74 de dicha ley.</p>
<b>Proyectos normas</b>	<p>Participar en la elaboración de proyectos de ley o de acto legislativo que someta el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República en materia de lucha contra la corrupción.</p> <p>Participar en la formulación de propuestas de actos administrativos necesarios para la reglamentación de las normas con fuerza de ley sobre la lucha contra la corrupción.</p>
<b>Quejas y reclamos</b>	<p>Señalar los estándares que deben tener en cuenta las entidades públicas para la organización de las unidades o dependencias de quejas, sugerencias y reclamos.</p> <p>Conocer directamente de las quejas, sugerencias y reclamos que, por su gravedad, sean puestas en su conocimiento por el jefe o coordinador de la unidad o grupo de control interno disciplinario de cada entidad.</p>
<b>Control Interno</b>	<p>Consolidar y analizar los informes y reportes que presenten los jefes de control interno de la Rama Ejecutiva del orden nacional, o de quienes hagan sus veces, de conformidad con lo señalado en el artículo 9 de la ley 1474 de 2011 y en el decreto que la reglamente.</p> <p>Proponer acciones preventivas en esta materia y presentar un informe sobre los mismos a la Comisión Nacional para la Moralización.</p>
<b>Comisión Nacional de Moralización</b>	<p>Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización y en el marco de dicha competencia: coordinar lo relacionado con los informes sobre proyectos y planes de acción a que se refiere el artículo 56 de la ley 190 de 1995.</p> <p>Proponer a la Comisión Nacional para la Moralización acciones para adelantar conjuntamente con el Gobierno Nacional, consolidar sus informes y hacer seguimiento a los indicadores de eficacia, eficiencia y transparencia que ésta formule.</p>

Actividad	Función
<p><b>Comisión Nacional de Moralización</b></p>	<p>Apoyar a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción y promover la aplicación de los lineamientos tanto de esta Comisión como de la Comisión Nacional para la Moralización en las Comisiones Regionales de Moralización.</p> <p>Solicitar a los diferentes organismos, entidades y autoridades del Estado y funcionarios la información que requiera para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p><b>Ley 1778 de 2016</b>  <b>Artículo 34. Funciones adicionales del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.</b> Adiciónese al artículo 72 de la Ley 1474 de 2011, los siguientes literales:</p> <p>g) Solicitar y analizar información de naturaleza pública de las entidades públicas o privadas que ejecuten recursos del Estado o presten un servicio público, y de los sujetos obligados bajo la Ley 1712 de 2014 -Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública-, cuando sea necesario para verificar la transparencia en el manejo de los recursos y la integridad de la administración pública, y generar alertas tempranas, que deberá poner en conocimiento de las autoridades competentes.</p> <p>h) Dar traslado a los entes de control y a la Fiscalía General de la Nación de presuntos delitos contra la administración pública, delitos contra el orden económico y social, o delitos contra el patrimonio económico, así como infracciones disciplinarias o fiscales, de los que haya tenido conocimiento, y de la documentación o evidencia conducente para la verificación de esos casos. i) Requerir a las comisiones regionales de moralización adelantar las investigaciones por presuntos delitos contra la administración pública, delitos contra el orden económico y social, delitos contra el patrimonio económico, infracciones disciplinarias o fiscales, de los que haya tenido conocimiento; y formular recomendaciones para prevenir y atacar riesgos sistémicos de corrupción.</p>

Fuente: Secretaría de Transparencia, 2017.

En diciembre de 2015, la Secretaría de Transparencia daba cuenta de 100 logros obtenidos en el último año, entre los que se destacaban: la Ley de lucha contra el contrabando, reforma al Decreto 777 de 1992 que regula el régimen de contratación con Entidades sin Ánimo de Lucro, proyecto de ley de lucha contra el soborno transnacional, reforma a la declaración de bienes y rentas para incluir el conflicto de interés, instalación de las 32 comisiones regionales de moralización, capacitación de 6.380 personas de 933 sujetos obligados en materia de alcance y obligaciones bajo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ranking de transparencia de partidos políticos, puesta en marcha del Observatorio



Transparencia y Anticorrupción y el Programa de empresas activas en cumplimiento anticorrupción, entre otras (Secretaría de Transparencia, 2015a).

El **Observatorio Transparencia y Anticorrupción**, más conocido como Observatorio Anticorrupción, es la “herramienta para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades, ciudadanos, y organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública” (Observatorio Anticorrupción, 2017).

Actualmente es a través de este instrumento que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República hace seguimiento a la PPIA, ya que es el Observatorio el encargado de medir y analizar el fenómeno de la corrupción, a partir de tres ejes:

- ✓ Observar: recopila, analiza y visibiliza los indicadores sobre transparencia y anticorrupción,
- ✓ Educar: brinda herramientas para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción y,
- ✓ Dialogar: facilita espacios para el diálogo entre ciudadanía, academia y servidores públicos.

Sus resultados hasta ahora se han concentrado en los indicadores sobre sanciones penales, sanciones disciplinarias, sanciones fiscales y sanciones contractuales y el Índice de Gobierno Abierto desarrollado por la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, se “avanza en el diseño técnico y metodológico de una nueva batería de 6 indicadores de transparencia y anticorrupción y de 5 indicadores para monitorear los avances de la Política Pública Integral Anticorrupción” (Observatorio Anticorrupción, 2017). Particularmente, los indicadores para realizar seguimiento a la PPIA son: Indicador compuesto estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública, Indicador compuesto estrategia para hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción, Indicador compuesto estrategia para aumentar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción, Indicador compuesto estrategia para promover la integridad y la cultura de la

legalidad en el Estado y la sociedad y, el Indicador compuesto estrategia para reducir la impunidad en actos de corrupción.

El Estatuto Anticorrupción también creó varios organismos especiales para la lucha contra la corrupción que incluyan la participación ciudadana, se trata de la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión nacional ciudadana para la lucha contra la corrupción<sup>16</sup>; y adicionalmente, fortaleció el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, ahora llamado Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

La Comisión Nacional para la Moralización está compuesta por: el Presidente de la República (quien preside la Comisión), el Ministro del Interior y de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la Nación, el Presidente del Senado y de la Cámara de Representantes, el Fiscal General de la Nación, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, el Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia y el Defensor del Pueblo, quienes se reúnen al menos trimestralmente. Entre sus funciones están:

b) 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; d) Realizar propuestas para hacer efectivas las medidas contempladas en esta ley respecto de las personas políticamente expuestas; f) Establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en la Administración Pública; g) Adoptar una estrategia anual que propenda por la transparencia, la eficiencia, la moralidad y los demás principios que deben regir la Administración Pública; i) Promover el ejercicio consciente y responsable de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública; k) 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 (Ley 1474 de 2011, Artículo 64).

---

<sup>16</sup> Ambas tienen antecedentes en la Ley 190 de 1995.

Además, este organismo tendría su réplica en los 32 departamentos del país, denominadas Comisiones Regionales de Moralización y que tendrán como objetivo “poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción” (Ley 1474 de 2011, Artículo 65).

Por su parte, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción está compuesta por un representante de los gremios económicos, un representante de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción, un representante de las universidades, un representante de los medios de comunicación, un representante de las veedurías ciudadanas, un representante del Consejo Nacional de Planeación, un representante de las organizaciones sindicales y un representante de la Confederación colombiana de libertad religiosa, conciencia y culto. Entre sus principales funciones están: i) Realizar informes de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas que se pongan en marcha en materia de lucha contra la corrupción, el cual deberá presentarse al menos una (1) vez cada año; ii) Impulsar campañas en las instituciones educativas para la promoción de los valores éticos y la lucha contra la corrupción; iii) Promover la elaboración de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de las actividades del sector privado y para la prevención de conflictos de intereses en el mismo; iv) Realizar seguimiento especial a los casos e investigaciones de corrupción de alto impacto; v) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los servidores públicos de los cuales tengan conocimiento, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 92 de la Constitución; vi) Velar porque la Administración Pública mantenga actualizado el inventario y propiedad de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las diversas entidades, así como su adecuada utilización, entre otras (Ley 1474 de 2011, Artículo 68).

En síntesis, este apartado relaciona algunas de las más importantes medidas adoptadas en la lucha contra la corrupción en el ámbito internacional y nacional. En este sentido, se reconocen las propuestas de política de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la

Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales desde la década de 1990 desarrollan líneas de acción para la lucha anticorrupción asociadas a la modernización de los estados, medidas normativas y judiciales, promoción de la integridad y la gestión para la vinculación de funcionarios, códigos de buen gobierno, entre otros. De igual manera, el gobierno de Colombia ha fortalecido su política anticorrupción y la institucionalidad que la sostiene mediante la adopción de leyes y políticas como la Estrategia Gobierno en Línea, la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos, el Estatuto Anticorrupción, la Política Pública Integral Anticorrupción y Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. De estas, se destaca el Estatuto Anticorrupción que busca fortalecer los mecanismos de prevención de la corrupción mediante la obligación de elaborar mapas de riesgo de corrupción en todo el país.

### **CAPÍTULO 3. GESTIÓN DE LOS MAPAS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS**

Este apartado se dedica al análisis que se deriva de las políticas institucionales y pedagógicas contempladas en el Estatuto Anticorrupción para la elaboración y cumplimiento anual del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en todas las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal (Ley 1474 de 2011, Artículo 73). Dicho Plan está compuesto por: el mapa de riesgos de corrupción, las medidas a tomar para mitigar los riesgos de corrupción, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. La revisión y análisis de los mapas de riesgo de corrupción es aquello de lo que se ocupa este capítulo respondiendo al objetivo principal de este trabajo.

La necesidad de incorporar la gestión de riesgos en las acciones públicas en Colombia se justificó en la caracterización de la corrupción como “uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos” (MinInterior, 2011, p. 7). Los mapas de riesgos se constituyen en una acción preventiva de la corrupción en las entidades públicas que, junto con la rendición de cuentas y el acceso a la información por los ciudadanos, busca impedir la acción y estrategias que despliegan los corruptos. Además, los mapas de riesgos de corrupción deben ser elaborados por todas las entidades públicas, incluyendo a las administraciones municipales, en tanto que en estas existe un mayor riesgo de corrupción a causa de su poca experiencia y baja capacidad en el manejo de recursos económicos y la contratación pública, que representa ingresos para el sector privado en algunos casos vinculados a hechos de corrupción (Presidencia de la República, 2005).

En el sector privado la política de gestión de riesgos es asumida voluntariamente por cada empresa u organización, gracias al aprendizaje generado en las recientes décadas relacionado con los escándalos de corrupción en grandes empresas “asociados al comportamiento deshonesto de sus altos directivos o del consejo de administración y, en último término, por la ausencia de buenas prácticas de gobierno corporativo” (Canals, 2004, p. 18). Así las empresas implementan reformas que buscan mejoras en sus prácticas de gobierno

corporativo<sup>17</sup>. Desde esta perspectiva, para el sector privado es imperativo mejorar el proceso de toma de decisiones en los órganos rectores, no solo desde las normas o la regulación del conflicto de interés o el fraude, sino desde la ética profesional, ya que ésta tiene una gran incidencia en la confianza y las relaciones empresariales.

Por su parte, la gestión de riesgos en el sector público es impulsada por la Ley 1474 de 2011 y es de carácter obligatoria destacando aspectos positivos, al tiempo que genera preocupaciones y desafíos. Entre los positivos se encuentran: i) promover que todas las entidades públicas estén en función de la cultura de la gestión de riesgos, específicamente de la cultura de elaborar el mapa de riesgo de corrupción; ii) los mapas de riesgo se elaboran anualmente, con lo que se monitorea constantemente y se mantiene actualizada esta información; iii) esta política pone a todos los funcionarios de las diferentes entidades a proporcionar información para la elaboración del mapa de riesgo y del plan anticorrupción, lo que ayuda a minimizar la opacidad en lo público; iv) obliga a las oficinas de control interno y demás con esta responsabilidad a preocuparse no solo por la identificación de los riesgos de corrupción, sino por los controles y las estrategias para intervenir, mitigar y prevenir dichos riesgos.

Entre los aspectos negativos más preocupantes están: i) la escasa pedagogía y apropiación de la metodología por parte de los funcionarios encargados de elaborar los mapas de riesgo y los planes anticorrupción; ii) la obligatoriedad<sup>18</sup> se puede traducir en una lista de chequeo formal solo por cumplir con el requerimiento para evitar sanciones y por lo tanto se puede descuidar la calidad de la información y de los mapas de riesgos; iii) no se tienen en cuenta las capacidades institucionales que requieren los gobiernos territoriales para la elaboración e implementación de los mapas de riesgo y de los planes anticorrupción y de atención al

---

<sup>17</sup> El buen gobierno corporativo “consiste en aquellas normas de acción que ayudan a que el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles sea eficaz, transparente y esté orientado a la supervivencia a largo plazo de la empresa” (Canals, 2004, p. 20).

<sup>18</sup> Según Ruíz (2013, p. 3-4), “la identificación de los riesgos administrativos en las entidades estatales, cuando se involucra a las personas, permite minimizar su materialización y pérdidas económicas; sin embargo, cuando se realiza en cumplimiento a una norma, cuando es obligatoria pierde el objetivo y desvirtúa el propósito para el cual fue creada. Cuando la Ley habla de riesgo de corrupción exige realizar más que una identificación, un análisis responsable de lo que está ocurriendo en las entidades, puesto que, hace que el grupo directivo se sienta perseguido por la Oficina de Control Interno y por la ciudadanía en general”.

ciudadano, lo cual puede derivar en una brecha de calidad de los mapas entre aquellos municipios que tienen capacidades para ello y los que no; iv) en los municipios de categoría 5ª y 6ª existe una mayor rotación de funcionarios, así como exceso de funciones y responsabilidades para un solo funcionario u oficina, lo que puede incidir en la calidad de los mapas de riesgo y su puesta en marcha.

### **3.1 La calidad de los Mapas de riesgos de corrupción de las entidades públicas del orden nacional**

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción<sup>19</sup>, liderado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, hace seguimiento de la PPIA del país mediante indicadores diseñados para este propósito. Uno de ellos es el **Indicador Compuesto Calidad de los Mapa de Riesgos de Corrupción**<sup>20</sup>, asociado al componente de *Transparencia y Anticorrupción* y tiene como objetivo “evaluar la calidad de los mapas de riesgo de corrupción de las organizaciones públicas” (Secretaría de Transparencia, 2017, p. s.p).

Este indicador tiene seis componentes: 1) Elaboración de mapas de riesgo, 2) Elementos del mapa de riesgo de corrupción, 3) Efectividad de controles de los mapas de riesgo de corrupción, 4) Identificación de riesgos de corrupción y mejoras realizadas, 5) Publicación en web del seguimiento al Mapa de Riesgo de Corrupción, y 6) Acciones de seguimiento al Mapa de Riesgo de Corrupción. Estos seis componentes son calificados para cada una de las entidades públicas del orden nacional, y ponderadas para tener un análisis general de la calidad de los mapas de riesgo de corrupción en el país (Secretaría de Transparencia, 2017).

---

<sup>19</sup> El Observatorio es “una herramienta para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades, ciudadanos, y organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública” (Secretaría de Transparencia, 2017).

<sup>20</sup> La interpretación de los resultados de este indicador se basa en tres rangos de evaluación: nivel crítico, menor al 50%; en alerta, entre el 51% y el 75%; adecuado, mayor a 75%. “**100%**: refleja el pleno cumplimiento de los atributos fundamentales para la identificar la calidad de los mapas de riesgo de corrupción. **0%**: refleja que no existe cumplimiento alguno de los atributos fundamentales para la identificar la calidad de los mapas de riesgo de corrupción” (Secretaría de Transparencia, 2017).

Los resultados agregados para las entidades públicas del orden nacional para Colombia en 2016 mostraron que este indicador se ubicaba en el rango Adecuado con un valor de 77,39% (ver gráfico 1). Este dato muestra que el indicador se ha deteriorado con respecto al año 2015 y 2014, cuando obtuvo valores del 81,75% y 79,43% respectivamente. Para el año 2013, año en que inició la obligación de publicar los planes anticorrupción y los mapas de riesgo, este indicador se posicionó en 71,71%, según los datos recogidos por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.

**Gráfico 1.** Indicador Compuesto Calidad de los Mapa de Riesgos de Corrupción para Colombia, 2016-II



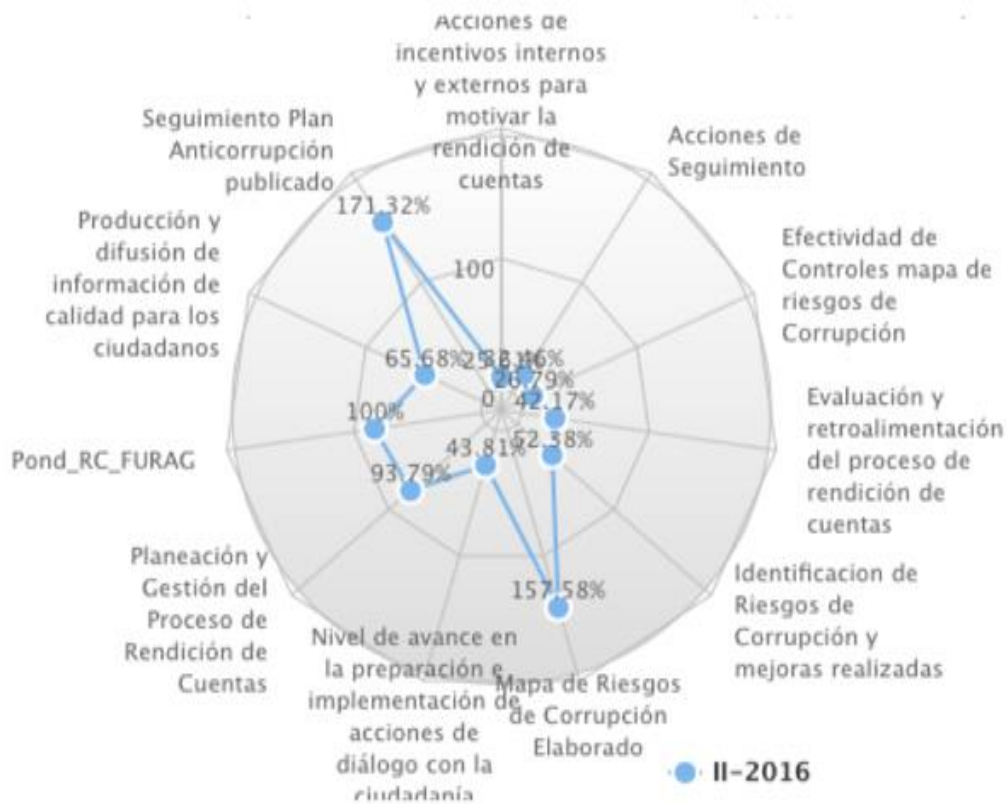
Fuente: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2017).

Cuando se observa el indicador de calidad de los mapas de riesgos de corrupción por cada uno de sus componentes, el mayor cumplimiento se da en el Seguimiento al plan anticorrupción publicado con un valor de 171,32%, seguido del componente Mapa de riesgo de corrupción elaborado con un valor de 157,58%. Sin embargo, los componentes con los menores niveles de cumplimiento son: Efectividad de controles de los mapas de riesgo de corrupción con un valor de 26,8%, seguido de las Acciones de seguimiento de los mapas de riesgo con un valor de 32,5% (ver gráfico 2).





**Gráfico 2.** Indicador Compuesto Calidad de los Mapa de Riesgos de Corrupción para Colombia, 2016-II. Visualización por componentes



Fuente: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2017).

Si bien los datos globales de la calidad de los mapas de riesgo de corrupción para las entidades del orden nacional son alentadoras, no es así cuando se contrasta con el estudio de Cuesta (2015) para siete (7) entidades públicas del orden nacional, la cual demostró que si bien se cumple con el requisito de elaboración de los mapas de riesgo, este proceso presenta dificultades relacionadas con: la calidad de la información, precisión de los riesgos y sus causas, capacitación y participación de funcionarios en su elaboración, presupuesto y cronograma, dificultades para aplicar las metodologías y apropiación del tema y del proceso, entre otros.

De manera similar, el primer estudio oficial del contenido de los mapas de riesgo de corrupción realizado por la Universidad Nacional de Colombia y el PNUD en 2013, desde un enfoque de gestión de procesos, arrojó que:

el **proceso más sensible** a los posibles riesgos de corrupción **son los procesos de apoyo** y dentro de ellos está la **gestión contractual**. Las causas de los riesgos de corrupción están ligadas a las **debilidades institucionales** y a **conductas individuales**.

Se estableció igualmente que existe una notable **resistencia del funcionario público** para abordar la construcción de riesgos de corrupción por las implicaciones en la imagen institucional. Así como la dificultad que representa la diferenciación entre un riesgo de corrupción y uno de tipo administrativo, que suelen confundirse (Secretaría de Transparencia, 2014, p. 58, negrilla en original).

En dicho estudio, también se caracterizaron los riesgos de corrupción para seis sectores y subsectores<sup>21</sup>, allí los riesgos más propensos están asociados a la contratación pública, la captura de los espacios de participación, facturación y pagos, la presión indebida, alteración de reportes y bases de datos y tráfico de influencias. Si bien este estudio arrojó recomendaciones para el ajuste general y sectorial de los mapas de riesgo, se desconoce si estos ajustes fueron o han sido implementados en las entidades públicas del orden nacional o local, aunque algunos de ellos quedaron consignados en el documento *Guía para la gestión de riesgo de corrupción* por la Secretaría de Transparencia (2015b) y en el cual se revisa y refuerza la metodología para la construcción de los mapas de riesgo de corrupción.

A partir de lo anterior, es posible inferir la presencia de mayores dificultades en el ámbito local. Una primera dificultad para saber lo que pasa en los municipios es que la Secretaría de Transparencia no recopila esta información para las entidades públicas del orden local; sin embargo, la Corporación Transparencia por Colombia incorpora en el Índice de Transparencia Municipal (ITM) variables que miden el cumplimiento del Plan Anticorrupción y atención al ciudadano. Sobre este último, algunos de los aspectos que miden son: diagnóstico, matriz de riesgos de corrupción, identificación y priorización del riesgo de

---

<sup>21</sup> Estos fueron: (i) Sector Justicia: Sistema Penitenciario y Carcelario. (ii) Sector Vivienda Ciudad y Territorio: Acueducto. (iii) Sector Agrario: Subsidios Directos. (iv) Sector Educación: Educación Básica y Media. (v) Sector Salud: Hospitales, y (vi) Sector Medio Ambiente: Autoridad Ambiental (Secretaría de Transparencia, 2014).

corrupción, coherencia del riesgo identificado, identificación de causas y consecuencias, así como acciones para su mitigación, entre otros.

Si bien el ITM evalúa 28 ciudades capitales, con excepción de Bogotá, Medellín y Cali que siguen otra metodología, puede considerarse un dato útil para conocer el riesgo de corrupción en la gestión pública municipal. Los resultados para 2015-2016 mostraron que 12 alcaldías mejoraron su índice respecto al período anterior, entre las que se destacaron Quibdó, Sincelejo y Montería; en tanto que 16 alcaldías empeoraron su indicador respecto al período anterior, tales como Riohacha, Arauca y Santa Marta. En general, el 43% de las alcaldías evaluadas mejoraron su puntaje, por su parte el 57% empeoraron (ver cuadro 11).

La calificación promedio es de 56.8 /100 puntos, que corresponde a un riesgo alto de corrupción. Estos resultados ponen en evidencia la inmadurez y el alto grado de vulnerabilidad de algunos procesos de gestión, que pueden llegar a afectar la garantía de los derechos de las personas (Corporación Transparencia por Colombia, 2017).

**Cuadro 11.** Resultados del Índice de Transparencia Municipal para Colombia, 2015-2016

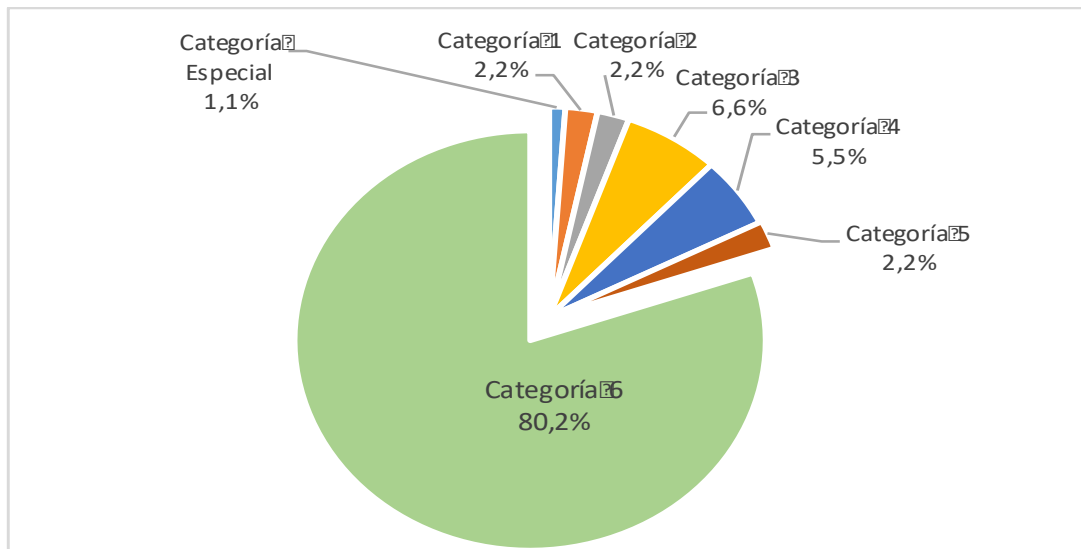
Nombre de la Entidad	Puntaje	Nivel de riesgo
Alcaldía de Pasto	77,9	Moderado
Alcaldía de Pereira	75,5	Moderado
Alcaldía Distrital de Barranquilla	74,9	Moderado
Alcaldía de Armenia	74,0	Medio
Alcaldía de Villavicencio	72,4	Medio
Alcaldía de Manizales	71,6	Medio
Alcaldía de Montería	70,9	Medio
Alcaldía de San José del Guaviare	69,1	Medio
Alcaldía de Tunja	69,1	Medio
Alcaldía de Neiva	62,1	Medio
Alcaldía de Bucaramanga	61,9	Medio
Alcaldía de Quibdó	60,2	Medio
Alcaldía de Yopal	59,7	Alto
Alcaldía Distrital de Cartagena	59,1	Alto
Alcaldía de Florencia	57,5	Alto
Alcaldía de Ibagué	56,0	Alto
Alcaldía de Popayán	52,5	Alto

<b>Nombre de la Entidad</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Nivel de riesgo</b>
Alcaldía de Sincelejo	49,2	Alto
Alcaldía de Inírida	45,2	Alto
Alcaldía de Riohacha	45,1	Alto
Alcaldía de Valledupar	44,1	Muy alto
Alcaldía de Mocoa	43,2	Muy alto
Alcaldía de Cúcuta	43,1	Muy alto
Alcaldía de Arauca	42,6	Muy alto
Alcaldía de Leticia	41,2	Muy alto
Alcaldía de Mitú	39,7	Muy alto
Alcaldía Distrital de Santa Marta	37,7	Muy alto
Alcaldía de Puerto Carreño	35,4	Muy alto

Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2015-2016, Transparencia por Colombia.

Para el caso de esta investigación, y partiendo de una muestra representativa de los municipios colombianos en función de la categoría municipal que le asigna el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, así como su pertenencia a las regiones en que está dividido el país, esto es región Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquia y Amazonia (ver tabla 1), los resultados generales dan cuenta de una caracterización de la muestra en función de la clasificación de la categoría municipal (ver gráfico 3) en la que el 80,2% de los municipios pertenecen a la categoría 6<sup>a</sup>, el 2,2% pertenece a la categoría 5<sup>a</sup>, el 5,5% a la categoría 4<sup>a</sup>, el 6,6% a la categoría 3<sup>a</sup>, el 2,2% a la categoría 2<sup>a</sup>, el 2,2% a la categoría 1<sup>a</sup> y el 1,1% a la categoría especial.

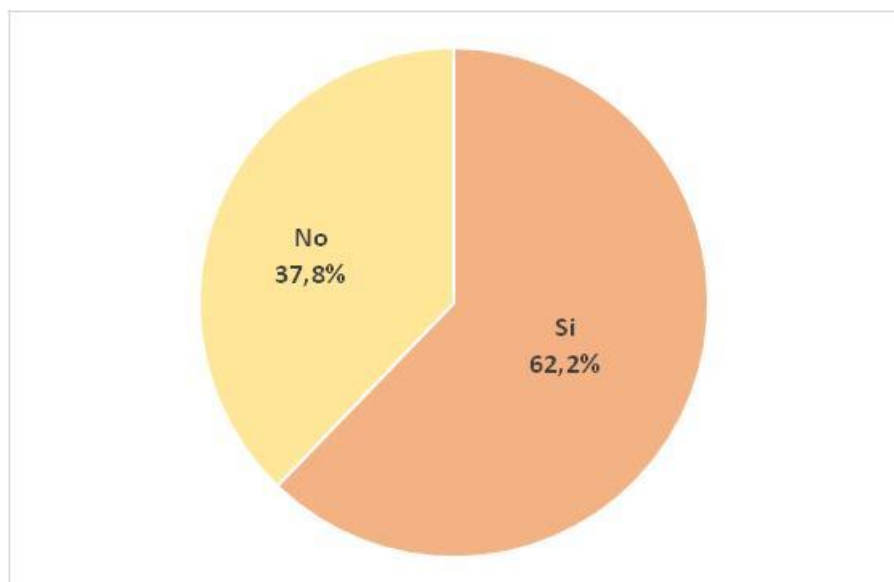
**Gráfico 3.** Caracterización de los municipios de la muestra según clasificación de la categoría municipal en 2017(%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de municipios seleccionados.

En cuanto a la caracterización según la existencia del Plan Anticorrupción se encontró que el 83% de los municipios cuentan con este instrumento, en tanto que el 17% no cuentan con este para el año 2017 (ver gráfico 4). La verificación de la existencia del Plan Anticorrupción se hizo mediante la revisión en el sitio oficial de las alcaldías entre marzo 31 y abril 31 de 2017, ya que los gobiernos locales tenía plazo para su elaboración y divulgación hasta el 31 de marzo de cada año.

**Gráfico 4.** Caracterización de los municipios de la muestra según cumplimiento de elaboración del Plan Anticorrupción para el año 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de municipios seleccionados.

Los actores entrevistados argumentan que algunas de las posibles razones que explica la inexistencia de los planes son; retraso en su elaboración y publicación luego de los cambios de administración o funcionario responsable, para ello se argumenta que aunque se tenga listo el plan y el mapa, no se publica la información en los sitios web de la entidad por deficiencias tecnológicas, sobre carga de trabajo de los funcionarios responsables o por ser considerados poco importantes estos instrumentos al interior de la institución, quedando el ejercicio en la etapa de envío a los entes de control como requisito cumplido y obviando su publicación para el conocimiento de la ciudadanía. Es de aclarar que para esta investigación la existencia de los planes se determinó desde su publicación en el sitio web.

La construcción de estos planes demanda un tiempo importante, en especial los municipios pequeños con menos funcionarios tienen dificultades para cubrir estas obligaciones. Afirman los entrevistados que algunos municipios no pueden pagar asesores para acompañar su formulación, los funcionarios no cuentan con la capacidad técnica, en algunos municipios se tiene como cultura la no presentación de estos requerimientos al nivel nacional, además el Estatuto Anticorrupción no definió recursos a los entes municipales para desarrollar este

proceso. Complementariamente, a los planes los acompaña el Mapa de Riesgo, el Plan Antitrámites, la rendición de cuentas, las PQRS, entre otros, lo que complejiza y exige acciones extras en su elaboración.

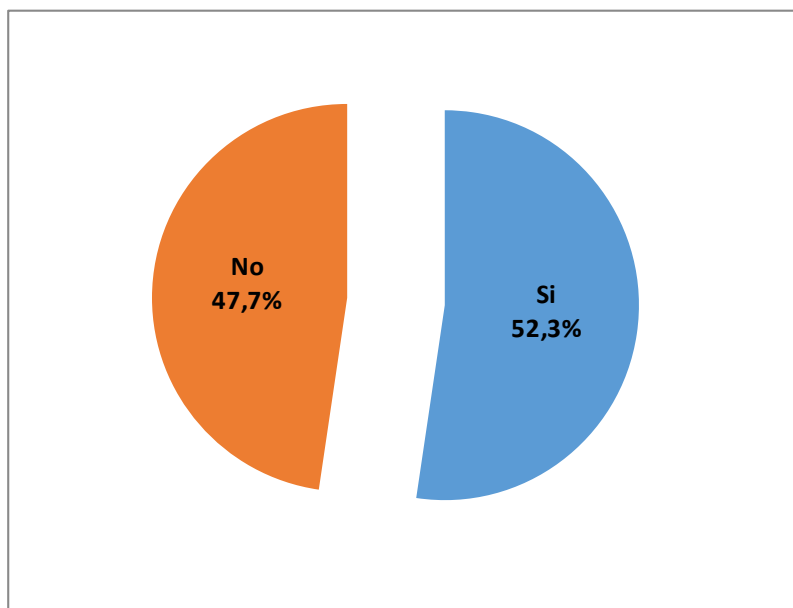
Asimismo, se revisó la existencia de los Mapas de Riesgos de Corrupción de los municipios de la muestra dando como resultado que el 52.3% de estos divulgaban en su sitio web el mapa de riesgo; a la vez que para el 47.7% no se encontró ningún documento o mapa que confirmara su existencia, aunque estos municipios tenían Plan Anticorrupción (ver gráfico 5).

Afirman los entrevistados que se puede tener el plan aunque no exista el mapa. No tener alguno de los componentes que lo conforman evidencia que estaría incompleto y mal diseñado el plan. La elaboración del mapa puede tardar hasta ocho meses al interior de la institución y afirma Cuesta (2015) que a mayor tiempo destinado en la elaboración de los mapas, mayor es la calidad de las estrategias asumidas para mitigar los riesgos de corrupción de las entidades públicas revisadas por él. Para efectos de esta investigación se presenta la misma tendencia de acuerdo a la revisión documental adelantada.

El Plan Anticorrupción está presente en 56 municipios y solo 39 tienen Mapa de Riesgo. Esta diferencia no debería existir porque un componente del Plan Anticorrupción es el Mapa de Riesgo. Sin embargo en la revisión de estos instrumentos se observó que algunos municipios montan en el sitio web un archivo que denominan Mapa de Riesgo siendo solo un cronograma o un manual para su elaboración; esto se presentó en municipios como: Concepción Santander, Zona Bananera de Magdalena, Arboleda Nariño, Turabá Atlántico, Yumbo Valle, Floresta Boyacá y Buitimia Cundinamarca que presentan un cronograma de actividades donde proyectan su realización. Otras posibles razones se relacionan con el reconocimiento de los aspectos negativos al visibilizar riesgos de corrupción al interior de las administraciones, significando más vigilancia desde los entes de control y, en consecuencia, más informes periódicos. También la desactualización de los sitios web de las alcaldías, aunque los informes se enviaran a los respectivos entes de control. A su vez la publicación de estos documentos pudieron ser posteriores a la fecha de consulta para esta investigación.



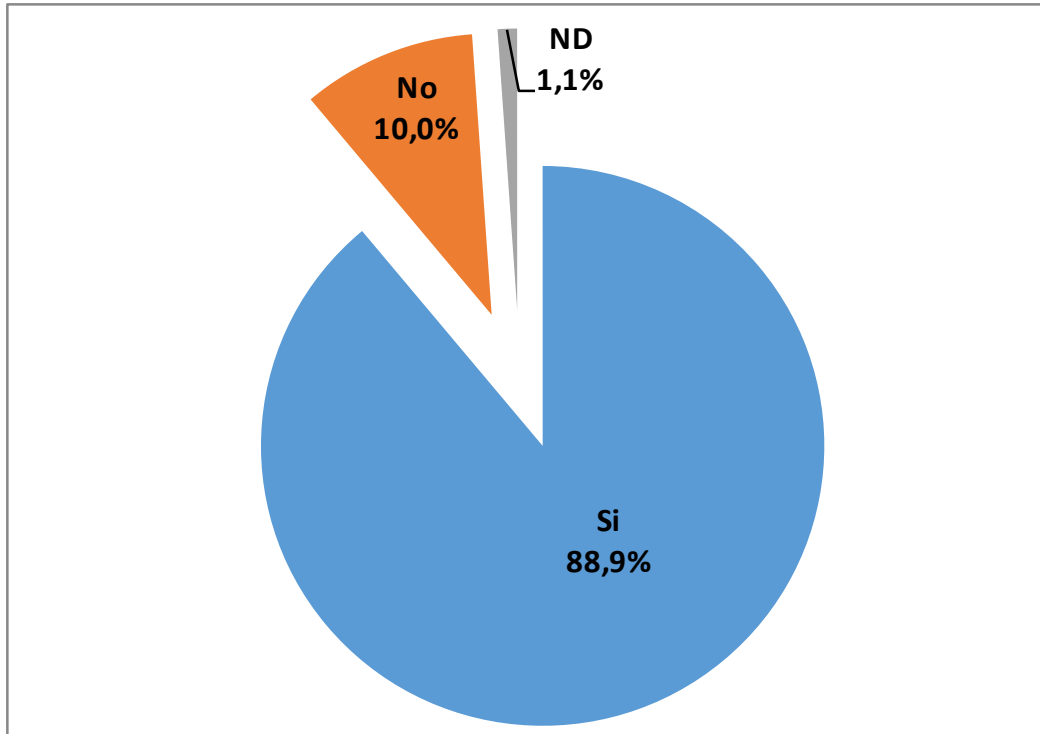
**Gráfico 5.** Caracterización de los municipios de la muestra según cumplimiento de elaboración del Mapa de Riesgo de Corrupción para el año 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de municipios seleccionados.

Se revisaron los Planes de Desarrollo de los municipios de la muestra para verificar la existencia de programas o proyectos de transparencia y acceso a la información relacionados con las estrategias diseñadas desde el gobierno nacional e incluidas en la PPIA. En este sentido se encontró que el 88,92% de los municipios de la muestra cuentan con algún programa o proyecto asociado a este tema y está incluido en el Plan de Desarrollo, el 10,0% no cuenta con programas o proyectos de este tipo, en tanto que al 1,1% de los municipios no se les pudo corroborar si tenían o no estos programas, ya que no fue posible hallar el plan de desarrollo municipal correspondiente. Este aspecto se desarrollará en el acápite 3.4.

**Gráfico 6.** Caracterización de los municipios de la muestra según la existencia de Estrategias de transparencia y acceso a la información



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de municipios seleccionados.

### 3.2 Hallazgos en relación con los Planes Anticorrupción de las entidades locales

El 17% de los 90 municipios estudiados no tiene Plan Anticorrupción para la vigencia 2016<sup>22</sup> (ver cuadro 12); sin embargo, esta cifra aumenta hasta el 27% si se tiene en cuenta que este Plan debe contar con unos mínimos requerimientos según el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. Estos requerimientos son:

- El mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad,
- Las medidas concretas para mitigar esos riesgos,

<sup>22</sup> Recuérdese que la revisión del Plan Anticorrupción y Mapa de Riesgo de Corrupción se hizo por medio del sitio web oficial de cada municipio. Así que cuando se indica que no contaba con estos instrumentos, se hace referencia a que no estaban alojados en dicho sitio web.

- Las estrategias antitrámites y,
- Los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

Entonces, es válido decir que el 27% de los Planes Anticorrupción de los municipios colombianos no cumplen con los requerimientos establecidos por la Ley. Algunas de las irregularidades más comunes son:

1. Existe un documento en el sitio web oficial denominado Plan Anticorrupción, pero su estructura es general y está redactado en clave de una meta a alcanzar. En este sentido, el Plan Anticorrupción no integra ni el Mapa de Riesgo, ni las medidas para mitigarlos, tampoco la estrategia antitrámites, ni los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, ya que todos estos elementos se proyectan como acciones pendientes.
2. Hay planes que tienen componentes más desarrollados que otros. Se encontró que algunos no cumplen con los requisitos de ley, generalmente no elaboran correctamente los mapas de riesgo; a pesar de que suelen cumplir con los requerimientos en cuanto a la estrategia antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.
3. Se encontraron planes que no desarrollan todos los componentes del Mapa de Riesgos o, aunque desarrollados, no interrelacionan sus elementos. Esto último se reconoce en descripciones de los riesgos que no concuerdan con las fuentes de riesgo o con los controles a tomar, lo que finalmente se traduce en mapas incompletos que no cumplen su propósito al interior de las instituciones, aunque cumplen con los requerimientos normativos del orden nacional.
4. También se encontraron planes anticorrupción completos y extensos, aunque con sus componentes desarrollados en forma general. Por ejemplo, identificación de riesgos asociados a procesos generales o incluso a dependencias sin puntualizar sobre los procesos.

5. El lenguaje es otro factor a considerar. Si bien este es un proceso técnico, se encontraron planes que utilizan lenguaje normativo y poco claro para describir sus componentes. Adicionalmente, en formatos poco amigables para el ciudadano que los necesite o quiera consultar, faltando a los principios de accesibilidad y claridad establecidos en la Ley de Acceso a la Información.
6. Existencia de planes desactualizados. Algunos municipios no tienen actualizado su Plan Anticorrupción, a pesar de que esta obligación es anual. Por ejemplo, en uno de los municipios el Plan más reciente es del año 2013.
7. En algunos de los sitios web de los municipios se pudo constatar que se anuncian los archivos y enlaces al Plan Anticorrupción y Mapa de Riesgos, pero el archivo que vincula está relacionado con otros documentos o asuntos del municipio, por ejemplo, resúmenes de Rendición de Cuentas o Plan de Compras.
8. Es requerimiento que a los Planes se les haga seguimiento tres veces en el año. La Secretaría de Transparencia tiene entre sus funciones hacer acompañamiento, seguimiento y revisión a estos instrumentos en cada uno de los municipios del país. Esta es una tarea que la Secretaría no puede cumplir aún por ser una entidad joven, por falta de recursos y músculo institucional para cubrir el territorio nacional, por exceso de funciones, por falta de experiencia en el reconocimiento de los tipos de riesgos de corrupción que se presentan en cada uno de los territorios y en cada periodo que, bien puede variar en cada elección local, la contratación, urgencias manifiestas, nombramientos directos, actores ilegales que intervienen en la administración pública, entre otros.

**Cuadro 12.** Resultados de la revisión de existencia de Plan Anticorrupción y mapas de riesgos de corrupción en la muestra de municipios del estudio para el año 2017

Región	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	¿Hay Plan Anticorrupción?		¿Tienen mapa de riesgos de corrupción?		¿Hay estrategia de transparencia y acceso a la información?	
				Sí	No	Sí	No	Sí	No
Amazonía	Guainía	BARRANCO MINAS	4		X		X		ND*
Amazonía	Guainía	INÍRIDA	6	X		X		X	
Amazonía	Caquetá	MORELIA	6	X			X	X	
Amazonía	Amazonas	PUERTO NARIÑO	6		X		X	X	
Amazonía	Putumayo	VILLAGARZÓN	6		X		X		X
Andina	Cundinamarca	ALBÁN	6	X		X		X	
Andina	Antioquia	ANGELÓPOLIS	6	X		X		X	
Andina	Cundinamarca	ARBELÁEZ	6	X		X		X	
Andina	Santander	BARICHARA	6	X		X		X	
Andina	Cundinamarca	BITUIMA	6	X			X		X
Andina	Boyacá	BUENAVISTA	6	X		X		X	
Andina	Antioquia	CALDAS	2	X		X		X	
Andina	Cundinamarca	CARMEN DE CARUPA	6	X			X	X	
Andina	Santander	CHIMA	6	X		X		X	
Andina	Cundinamarca	CHOACHÍ	6	X		X		X	
Andina	Santander	CONCEPCIÓN	6	X		X		X	
Andina	Tolima	COYAIMA	6		X		X	X	
Andina	Boyacá	CUBARÁ	6	X		X		X	
Andina	Antioquia	EBÉJICO	6		X		X	X	
Andina	Norte de Santander	EL TARRA	6	X		X		X	
Andina	Boyacá	FLORESTA	6	X			X	X	

Región	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	¿Hay Plan Anticorrupción?		¿Tienen mapa de riesgos de corrupción?		¿Hay estrategia de transparencia y acceso a la información?	
				Sí	No	Sí	No	Sí	No
Andina	Cundinamarca	GACHETÁ	6	X			X	X	
Andina	Norte de Santander	GRAMALOTE	6		X		X	X	
Andina	Antioquia	GUATAPE	6	X			X	X	
Andina	Santander	HATO	6	X		X		X	
Andina	Antioquia	JARDÍN	6	X		X		X	
Andina	Caldas	LA DORADA	5		X		X	X	
Andina	Cundinamarca	LA VEGA	6	X		X		X	
Andina	Boyacá	MACANAL	6	X		X			X
Andina	Caldas	MARULANDA	6		X		X	X	
Andina	Cundinamarca	MOSQUERA	3	X		X		X	
Andina	Huila	NEIVA	3	X		X		X	
Andina	Santander	ONZAGA	6	X		X		X	
Andina	Huila	PALESTINA	6	X		X		X	
Andina	Boyacá	PAYA	6		X		X	X	
Andina	Tolima	PLANADAS	6		X		X	X	
Andina	Cundinamarca	PULÍ	6		X		X	X	
Andina	Tolima	RIOBLANCO	6		X		X	X	
Andina	Boyacá	SÁCHICA	6	X		X		X	
Andina	Cundinamarca	SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA	6		X		X	X	
Andina	Caldas	SAN JOSÉ	6	X			X	X	
Andina	Antioquia	SAN PEDRO DE URABA	6		X		X	X	
Andina	Boyacá	SANTA ROSA DE VITERBO	6	X			X	X	
Andina	Cundinamarca	SIBATÉ	5		X		X	X	

Región	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	¿Hay Plan Anticorrupción?		¿Tienen mapa de riesgos de corrupción?		¿Hay estrategia de transparencia y acceso a la información?	
				Sí	No	Sí	No	Sí	No
Andina	Cundinamarca	SOPÓ	6		X		X	X	
Andina	Boyacá	SUSACÓN	6	X			X	X	
Andina	Norte de Santander	TEORAMA	6	X		X		X	
Andina	Cundinamarca	TOCANCIPÁ	3	X		X		X	
Andina	Boyacá	TUTAZÁ	6		X		X	X	
Andina	Santander	VÉLEZ	6		X		X	X	
Andina	Norte de Santander	VILLA DEL ROSARIO	4		X		X	X	
Andina	Huila	YAGUARÁ	6	X		X			X
Andina	Santander	ZAPATOCA	6	X			X	X	
Andina	Cundinamarca	ZIPAQUIRÁ	4	X		X		X	
Andina	Santander	BUCARAMANGA	Especial	X		X		X	
Caribe	Cesar	AGUSTÍN CODAZZI	4		X		X	X	
Caribe	Bolívar	BARRANCO DE LOBA	6		X		X		X
Caribe	Córdoba	CERETÉ	6	X		X		X	
Caribe	Magdalena	CONCORDIA	6	X		X		X	
Caribe	Bolívar	HATILLO DE LOBA	6	X			X	X	
Caribe	Atlántico	LURUACO	6		X		X		X
Caribe	Bolívar	MONTECRISTO	6		X		X	X	
Caribe	Cesar	PELAYA	6	X		X		X	
Caribe	Atlántico	PUERTO COLOMBIA	4		X		X	X	
Caribe	Córdoba	SAHAGÚN	6	X		X		X	
Caribe	Bolívar	SAN FERNANDO	6	X		X		X	

Región	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	¿Hay Plan Anticorrupción?		¿Tienen mapa de riesgos de corrupción?		¿Hay estrategia de transparencia y acceso a la información?	
				Sí	No	Sí	No	Sí	No
Caribe	Sucre	SAN PEDRO	6		X		X	X	
Caribe	Bolívar	SIMITÍ	6		X		X	X	
Caribe	Sucre	SINCELEJO	3	X			X	X	
Caribe	Atlántico	TUBARÁ	6	X			X	X	
Caribe	Magdalena	ZONA BANANERA	6	X			X	X	
Orinoquia	Meta	BARRANCA DE UPÍA	6		X		X		X
Orinoquia	Meta	GRANADA	6		X		X		
Orinoquia	Casanare	PAZ DE ARIPORO	6	X		X		X	
Orinoquia	Meta	SAN CARLOS DE GUAROA	6		X		X	X	
Orinoquia	Meta	VILLAVICENCIO	1	X		X		X	
Pacífico	Nariño	ARBOLEDA	6	X			X	X	
Pacífico	Chocó	BELÉN DE BAJIRÁ	6		X		X		X
Pacífico	Chocó	CONDOTO	6	X		X		X	
Pacífico	Valle del Cauca	EL CAIRO	6	X		X		X	
Pacífico	Valle del Cauca	GUADALAJARA DE BUGA	3	X		X		X	
Pacífico	Valle del Cauca	JAMUNDÍ	3		X		X	X	
Pacífico	Cauca	LA VEGA	6	X			X	X	
Pacífico	Chocó	MEDIO BAUDÓ	6	X		X		X	
Pacífico	Nariño	OLAYA HERRERA	6	X		X		X	
Pacífico	Cauca	POPAYÁN	2	X		X		X	
Pacífico	Nariño	RICAURTE	6		X		X	X	
Pacífico	Nariño	SAN BERNARDO	6		X		X	X	
Pacífico	Nariño	SANTACRUZ	6		X		X	X	



Región	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	¿Hay Plan Anticorrupción?		¿Tienen mapa de riesgos de corrupción?		¿Hay estrategia de transparencia y acceso a la información?	
				Sí	No	Sí	No	Sí	No
Pacífico	Valle del Cauca	YUMBO	1	X			X	X	
<b>Total</b>				<b>56</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>80</b>	<b>9</b>

\* Dato no disponible debido a la imposibilidad de verificarlo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de municipios seleccionados.

### 3.3 Hallazgos en relación con los Mapas de Riesgo de Corrupción de las entidades locales

El 40% de los municipios analizados no cuenta con Mapa de Riesgo de Corrupción (ver cuadro 12). Algunas de las irregularidades más comunes que se encontraron están asociadas a la elaboración del Plan Anticorrupción, esto es:

1. Se encontraron mapas de riesgo que solo conceptualizan sus componentes, son transcripciones de algunos apartados de la metodología expuesta en el documento *Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano* de la Secretaría de Transparencia.
2. Algunos documentos expresan que este requisito del mapa de riesgos será elaborado en el futuro, por lo cual su estructura está en función de metas a lograr, sin el desarrollo requerido, por ejemplo el de Concepción Santander, Zona Bananera de Magdalena, Arboleda Nariño, Turabá Atlántico, Yumbo Valle, Floresta Boyacá y Buitimia Cundinamarca que presentan un cronograma de actividades donde proyectan su realización. Para el caso del municipio de Floresta, su cronograma del mapa de riesgo corresponde al hospital municipal.

3. Se describen los componentes del Mapa de Riesgos, pero sus componentes aparecen desintegrados o poco relacionados. En algunos casos, la elaboración del Mapa evidencia ser un ejercicio con poca rigurosidad y desarticulado de los propósitos institucionales.
4. La mayoría de los mapas de riesgo no cuentan con el ejercicio de seguimiento anual que establece la norma, el cual debe hacerse en mínimo tres (3) ocasiones en el año: en abril, agosto y diciembre.
5. Se pueden encontrar mapas de riesgo con pocos riesgos descritos, evidenciando un posible ejercicio incompleto.
6. Se destaca el municipio de Neiva por el documento que presentan evidenciando con actas y fotografías, una construcción participativa de su mapa de riesgo en el cual identifican 30 riesgos de corrupción.

A continuación se precisan algunos de los hallazgos para cada uno de los componentes del Mapa de Riesgo de Corrupción.

#### **Identificación de los Riesgos de Corrupción**

Los municipios que tienen sus mapas de riesgo de corrupción elaborados según los requerimientos de la norma cuentan con descripciones claras y suficientes de las fuentes o causas de los riesgos, así como la descripción del riesgo; sin embargo, en pocos se relaciona el agente generador del riesgo. Ejemplo de esto último se puede encontrar en los planes anticorrupción de municipios como Caldas, Sahgún, Carmen de Carupa y Medio Baudó.

El caso del municipio del Tarra del Norte de Santander no se presentan de acuerdo a las exigencias normativas, por ejemplo uno de sus trece riesgos identificados es “reducir las deficiencias en planificación estratégica” lo que no da cuenta de un desarrollo técnico que responda a las indicaciones de los instrumentos orientadores. Las causas que se asocian a este riesgo son poco coherentes. Por ejemplo: “compromiso y pertinencia con la entidad”,

“liderazgo”, “reconocer aspectos legales y acciones anteriores”. Puede observarse la no asociación entre causas y riesgo de corrupción asociado al direccionamiento estratégico. Aun cuando, la directriz para la construcción de los planes municipales es clara, los funcionarios y asesores no desarrollan este instrumento de acuerdo a las indicaciones técnicas.

Por el contrario el municipio de Choachí Cundinamarca identificó 43 riesgos, entre ellos: “concentración de poder o exceso de poder” y asocia como una de las causas el “tráfico de influencias” con lo cual identifican un riesgo claro y asocian una causa coherente.

Aquellos municipios que no tienen sus mapas de riesgo de acuerdo a la norma, no identifican los factores o fuentes de riesgo, la descripción de estos es menos clara y tienen limitaciones para relacionar las causas del riesgo.

#### **Análisis del riesgo: probabilidad de materialización de los riesgos de corrupción**

En cuanto al análisis inicial del riesgo en relación con la probabilidad de materialización, existe variedad en la forma de cuantificar esta variable. En este sentido, se observa la utilización de medidas cuantitativas y cualitativas; sin embargo, sobresale la clasificación de la probabilidad de materialización de los riesgos de corrupción en términos de: posible, probable, improbable, raro y casi seguro. No es estándar esta medida en los municipios.

Se observa que cuando se trata de medidas cuantitativas o numéricas, no se explica al lector los rangos o escalas ni cómo interpretar el dato. Es de resaltar que la mayoría de los mapas tienen, además de la probabilidad, la valoración del riesgo en los términos que establece la norma, esto es, preventivo o correctivo.

En este componente se destaca el municipio de Medio Baudó Chocó, quienes identifican 31 riesgos para los cuales aplican una escala indiferenciada, dando la misma probabilidad de materialización del riesgo con una categoría de posible o zona de riesgo baja en el municipio. De igual manera valoran todos sus riesgos como preventivo y proponen como administración del riesgo “evitarlo”. Se identifica en este municipio una ausencia de análisis para identificar

los niveles de riesgo, reconociendo que unos riesgos son más posibles que los demás, cumpliendo lo requerido pero no transformando al interior de la Administración.

### **Política de administración de riesgos de corrupción**

Aunque todo mapa de riesgo debe dar cuenta de la política de administración de los riesgos de corrupción que identifica, en algunos de ellos no fue posible verificar el cumplimiento de este requisito, ya fuera porque la redacción no era clara y no permitía corroborar o porque fue pasado por alto por los responsables de elaborar el mapa.

La política de administración de riesgos es crucial en el proceso de elaboración del Mapa de Riesgo de Corrupción, en tanto representa la voluntad política y el liderazgo de la Alta dirección por gestionar el riesgo de manera adecuada y articulada con la planeación estratégica de la entidad. Dentro de la “política de administración del riesgo de la entidad deberán contemplarse los riesgos de corrupción, para que a partir de ahí se realice un monitoreo a los controles establecidos para los mismos” (Secretaría de Transparencia, 2015c). La política de administración de riesgos puede adoptarse mediante manuales o guías que relacionen los objetivos, las estrategias, las acciones, los responsables y el seguimiento y evaluación de los riesgos de corrupción identificados. Ejemplo de esto es el municipio de Pelaya Cesar que cumple con las medidas de mitigación del riesgo.

Entre los municipios que cuentan con la política de administración del riesgo se encuentra Chima Santander, Macanal Boyacá que incluye todos los componentes requeridos por norma.

## **Seguimiento de los riesgos de corrupción**

De igual manera que con la política de administración de riesgo, en algunos mapas no fue posible verificar el cumplimiento del requisito de seguimiento de los riesgos de corrupción.

La mayoría de los municipios que cuentan con mapas elaborados según la norma, exponen información sobre el tipo de seguimiento que harán y la dependencia responsable de este proceso. Sin embargo, no existen documentos que permitan verificar el cumplimiento del seguimiento que por norma debe hacerse al menos tres veces al año al Plan Anticorrupción. Esta falta de seguimiento hace posible la existencia y recurrencia de factores facilitadores de la corrupción, muchos de los cuales aunque tengan fuentes diferentes pueden funcionar de manera interconectada, siendo unos los desencadenantes de otros, generando complejos escenarios de riesgos y prácticas que obstaculizan la gestión pública y sus recursos. Los funcionarios entrevistados coincidieron al asegurar que la falta de control, la aplicación discrecional de la norma, el fraccionamiento de procesos, la actual crisis de valores y la ausencia del Estado en los territorios son factores recurrentes que facilitan la corrupción en lo local. Complementariamente consideran que el control que se ejerce es insuficiente, las investigaciones iniciadas se resuelven, en el mejor de los casos, varios años después y las sanciones son tan débiles como los procesos. Además, perciben pasividad institucional ante la denuncia y el reporte de irregularidades a los organismos de control o entidades responsables.

Los municipios de Gachetá Cundinamarca, Hato Santander, La Vega Cundinamarca, Mosquera Cundinamarca, Popayán Cauda, Sáchica Boyacá, Susacón Boyacá, Villavicencio Meta, Yajuará Huila y Zona Bananera Magdalena, Bucaramanga Santander, entre otros, han cumplido con el seguimiento al plan anticorrupción. El municipio de Bucaramanga que identifica 42 riesgos, dispone la información correspondiente en formatos amigables y editables para que la ciudadanía los accese, además presentan un cronograma de elaboración y seguimiento anual para el plan, cumpliendo con los componentes del mapa de riesgo, esto es: identificación, valoración y controles asociados a cada riesgo. Adicionalmente tienen indicadores para verificar seguimiento a cada riesgo.

## Formato y acceso al Mapa de Riesgo de Corrupción

El 2% de los planes utiliza un formato amigable (Excel o Word) y el 8% utiliza un lenguaje fácil de entender<sup>23</sup>.

Recapitulando:

- Algunos municipios no cuentan con Plan Anticorrupción, tampoco con el Mapa de Riesgos de Corrupción. Otros anuncian en las páginas oficiales del municipio sobre la existencia de estos; sin embargo, cuando se realiza la búsqueda no existen en el sitio web.
- Algunos anuncian los archivos y enlaces a estos documentos, pero el archivo que abre está relacionado con otros documentos o asuntos del municipio, por ejemplo resúmenes de Rendición de Cuentas o Plan de Compras.
- A pesar que la Ley establece que los mapas de riesgo deben ser actualizados cada año, algunos municipios tienen archivos de años anteriores, por ejemplo del año 2013. Algunos municipios divulgan su Plan Anticorrupción y el Mapa de Riesgos de Corrupción desactualizados.
- Con la Ley de acceso de a la información se promueve que cualquier ciudadano pueda acceder a datos públicos de manera rápida, eficiente, actualizada y pertinente; a pesar de los avances en los últimos años en gobierno abierto, se corrobora que algunos municipios no entregan la información en formatos amigables (Word, Excel) que facilite su tratamiento por los ciudadanos, sino que utilizan formatos no editables (pdf, scrib) que solo pueden ser accesados con conexión a internet y directamente en la página web, sin posibilidades de descarga. Esto falta al principio de accesibilidad establecido en la norma y uso del dato público. Algunos municipios que se destacan

---

<sup>23</sup> Estos últimos datos pueden ser considerados como valoración del autor en función de la facilidad de entender este tipo de instrumentos de acuerdo a los criterios establecidos en la norma de acceso a la información.

con estos elementos son: Choachí Cundinamarca, Guatapé Antioquia y Concordia Magdalena.

- Por el contrario municipios como El Cairo Valle del Cauca, Bucaramanga, Palestina Huila, Buitimia Cundinamarca, Neiva Huila, Condoto Chocó, Sáchica Boyacá, Tocancipá, Alban Cundinamarca y Vélez Santander, cumplen con formatos accesibles a la ciudadanía en cumplimiento de la ley de acceso a la información.
- Hay municipios que cumplen no solo con los plazos, sino que tienen documentos en los que se observa el Mapa de Riesgos de Corrupción completo, incluso los desarrollan o desagregan por componentes.

### **3.4 Articulación entre los mapas de riesgos y los planes de desarrollo municipal**

Para el Estatuto Anticorrupción, el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano es parte de las políticas institucionales y pedagógicas que todas las entidades públicas deben implementar. Se espera que este tipo de planes se constituyan como parte fundamental del instrumental gubernamental para la lucha contra la corrupción, que en el caso de los mapas de riesgo se despliegan desde la perspectiva de la prevención y el control interno, es por tanto, una de las acciones más importantes para prevenir la corrupción. Asimismo, se espera que a partir de la pedagogía se diseñen e implementen programas y proyectos orientados a la ciudadanía para que esta active diversos mecanismos e instancias de participación ciudadana y control social.

Para establecer la articulación entre los mapas de riesgos y los planes territoriales de desarrollo que tienen en sus propósitos la territorialización de la PPIA en el país, se revisaron los planes de desarrollo de los municipios seleccionados en la muestra, buscando la existencia de programas o proyectos relacionados no solo con los mapas de riesgos y los planes anticorrupción sino también con la política antitrámites, la gestión de las PQRS, la rendición de cuentas y la pedagogía de las competencias ciudadanas, entre otras.

De los 90 municipios seleccionados, 80 (es decir el 88,9%) contaban con programas o proyectos orientados a desarrollar la estrategia de transparencia y acceso a la información en sus planes de desarrollo, los cuales pudieron ser consultados y revisados; en tanto que para 8 municipios (es decir el 10,0%) no contaban con programas o proyectos de este tipo, y a un municipio no fue posible consultar su plan de desarrollo (ver cuadro 12 y gráfico 6).

Vale la pena resaltar que la mayoría de los municipios que tenían programas o proyectos orientados a desarrollar la estrategia de transparencia y acceso a la información, los inscribieron en los componentes asociados al gobierno abierto o al fortalecimiento institucional. A través de estos programas y proyectos, las administraciones municipales buscan, entre otros objetivos, acercar el gobierno a los ciudadanos, fortalecer la participación ciudadana e implementar prácticas transparentes de gestión.

Sobresale el hecho que los municipios más grandes y con mayores recursos proponen programas y proyectos más ambiciosos y mejor estructurados, de otro lado se observa el compromiso de los municipios pequeños y con menos recursos por cumplir con la PPIA y las otras políticas que la complementan, como la política pública de transparencia y acceso a la información. Esto se observa en los propósitos por combatir la corrupción desde acciones muy puntuales como: mejoramiento de procesos y procedimientos, tales como modernizar la página web, rendir cuentas, publicar la información mínima obligatoria y actualizar el MECI.

Si bien en Colombia los esfuerzos por incorporar la cultura del riesgo en la gestión pública ha sucedido desde finales de la década de 1990 (Cuesta, 2015), el proceso de elaboración de los planes anticorrupción y los mapas de riesgo de corrupción es incipiente y necesita maduración. Es necesario que estos nuevos instrumentos de gestión de la PPIA se articulen con instrumentos de gestión pública que ya están consolidados, como el caso de los planes territoriales de desarrollo. Algunos de los retos que se vislumbran en este sentido, son: en primer lugar, los gobernantes y sus equipos de gobierno deben reconocer la importancia de elaborar planes anticorrupción, y por supuesto mapas de riesgos, ajustados a la realidad de los municipios, a sus capacidades institucionales y a metas precisas y logrables. En segundo lugar, el contenido de los planes anticorrupción debe guardar correspondencia con el plan de



desarrollo municipal, en tanto este último contiene las directrices relacionadas con las metas, indicadores, recursos a ejecutar y responsables de cada uno de los programas y proyectos que ejecutan las administraciones locales. En otras palabras, la ejecución del plan anticorrupción se relaciona y articula con la ejecución del plan de desarrollo, por lo que es necesario que ambos planes se articulen y no se sigan implementando de manera independiente como hasta ahora.

#### 4. CONCLUSIONES

Colombia ha fortalecido su lucha contra la corrupción desde finales de la década de 1990 mediante la creación de una normativa que buscó robustecer las instituciones, preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción. Una de esas normas es el Estatuto Anticorrupción —Ley 1474 de 2011—, que si bien es joven, ha permitido visibilizar y consolidar una amplia agenda anticorrupción en el país que permea todas las entidades públicas de todos los niveles territoriales e invita a la sociedad civil a participar y ser corresponsable en la denuncia de hechos de corrupción y de sus respectivos riesgos. La importancia del Estatuto Anticorrupción se resalta en las medidas que adopta y los nuevos instrumentos que crea, así como las posibilidades de articulación que crea con otras herramientas y políticas para la lucha anticorrupción, tales como la Ley Antitrámites (2011), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (2014), la Ley de Lucha contra el Contrabando (2015), la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (2015), el Decreto Reglamentario de la Ley General de Archivos (2015), la Ley Antisoborno (2016), la Ley de Acceso a la Información, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO-, entre otros.

Con esta normativa se propone minimizar el riesgo de corrupción en las entidades descentralizadas y fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control a la gestión pública. Esta norma, define las tipologías en materia de corrupción, medidas administrativas, funciones del control interno, control y vigilancia, medidas penales en materia de corrupción pública y privada, ampliación de términos de prescripción, técnicas especiales de investigación, medidas disciplinarias, medidas fiscales, entre otras. En consecuencia, una de las estrategias de mayor expectativa del Estatuto es la elaboración del *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, acorde con la metodología diseñada para ello y en la que se establece la obligatoriedad de su elaboración anual para cada entidad del orden nacional, departamental y municipal como una estrategia central de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano en los territorios y la cual debe ser publicada en los portales web institucionales.

Ahora bien, ante la diversidad de entidades territoriales que tiene el país, con diferencias culturales, económicas y sociales, fuertemente marcadas, ¿existe homogeneidad de capacidades institucionales para cumplir con éxito las exigencias que la PPIA les impone? El proceso descentralizador colombiano entregó multiplicidad de funciones y responsabilidades a las entidades territoriales, sin que ello representara más ingresos para ejecutarlas (Gutiérrez, 2010, p. 7), por el contrario el “proceso de descentralización ha incrementado las desigualdades entre regiones y municipios” (Zapata-Cortés, 2016, p. 82), en tanto la oferta institucional y recursos del nivel nacional no llegan de manera equitativa a los gobiernos territoriales, reflejado en la dependencia, calidad y capacidades institucionales y de asistencia técnica para responder a las exigencias provenientes del gobierno nacional en materia de implementación de la PPIA.

Una primera evaluación de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano realizado por la Secretaría de Transparencia mostró durante el primer trimestre de 2014 que el cumplimiento de la formulación de los planes estaba en el 98%, los mapas de riesgo en el 84%, el servicio al ciudadano en el 58%, la rendición de cuentas en el 61% y el antitrámites en el 51% (Secretaría de Transparencia, 2014, p. 53). En cuanto a la implementación de la PPIA, la Secretaría de Transparencia (2014) indicó que para diciembre de 2014 se tenía un avance del 34% en tanto se había logrado: la adopción del Manual Único de Rendición de Cuentas, la Sanción de la Ley de transparencia (Ley 1712 de 2014), la Actualización del Modelo Estándar de Control Interno –MECI-, más de 3.500 trámite publicados en el Sistema Único de Información de Trámites – SUIT-, la puesta en marcha del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre otros. No obstante, esta investigación evidencia resultados donde la existencia, calidad, claridad, pertinencia, contenidos y vigencia de los mapas de riesgo de corrupción demuestran que, tanto su implementación, su calidad y pertinencia al interior de las instituciones se encuentra en proceso tardío de construcción.

En contraste con lo anterior, esta investigación arrojó que para el 2017, el 62.2% de los municipios del país cumplieron con la elaboración de los Planes Anticorrupción, sin embargo el porcentaje cae a 43.3% al constatar la existencia (divulgación en el sitio web oficial) del componente Mapas de Riesgo de Corrupción, lo que rechaza la hipótesis uno (Las

Administraciones municipales en Colombia cumplen con la elaboración de los Planes Anticorrupción incluyendo el componente de Mapa de Riesgo de Corrupción según lo dispone la Ley 1474 de 2011).

Los resultados de la revisión de los mapas de riesgos de corrupción permiten exponer que: i) falta claridad y exhaustividad en la identificación de los riesgos de corrupción, ii) falta coherencia y correlación entre los riesgos identificados, sus causas y consecuencias, iii) aunque hay un reconocimiento generalizado de la corrupción en el país y de algunas externalidades que impactan en los riesgos de corrupción de las entidades, el análisis de contexto externo para determinar las posibles causas o factores de los riesgos es incipiente y no tiene en cuenta las situaciones de corrupción que se encuentran en su entorno más cercano (municipio). También se observa que iv) en la elaboración de la matriz del mapa de riesgos, existe confusión entre los eventos de riesgo y sus causas, se presentan incoherencias o errores en la evaluación de los impactos y en la determinación de la efectividad de los controles existentes, lo que resulta en una inadecuada determinación de las zonas de riesgo y de las acciones adicionales de mitigación. Además, v) la identificación y evaluación de los controles existentes para establecer la zona de riesgo no es suficiente ni clara, y vi) no se incluyen acciones de seguimiento y monitoreo, tampoco se propone una política de administración del riesgo acorde con lo identificado.

Cada Administración municipal y entidad pública debe recorrer el camino que implica construir sus planes y mapas, reconociendo su accionar particular, sus potencialidades y amenazas. Por ejemplo, la identificación del contexto debe permitir vislumbrar factores que amenacen la misión de cada ente público; la identificación de los riesgos debe hacerse a partir de diagnósticos responsables, más allá de la obligatoriedad normativa, se caractericen y se tomen las medidas y controles pertinentes en clave de minimizar o eliminar la probabilidad de ocurrencia o el impacto de la ocurrencia del hecho; la valoración del impacto debe presentarse por tipología, estableciendo las diferencias si se trata de un impacto de reputación, económico, político u otro.

En Colombia existen varias guías para la gestión o administración de riesgos de corrupción, de las que se destacan: la Guía para la gestión del riesgo de corrupción de la Secretaría de Transparencia, la Guía de Administración del Riesgo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgo y planes anticorrupción de la Corporación Transparencia por Colombia. A pesar de la utilidad de estas guías para las administraciones locales, es necesario que se actualicen y presenten nuevos elementos pedagógicos y precisos para el proceso de elaboración del mapa de riesgos de corrupción. Además, estas guías son genéricas y no diferencian sectores, lo que en el ámbito real genera dificultades para aplicarse en las diferentes entidades públicas, ya que no es lo mismo el mapa de riesgos para entidades de salud o educativas, tal como lo evidenció Cuesta (2015) cuando analizó siete entidades pertenecientes a diferentes sectores y subsectores del país. Más allá de construir un mapa de riesgos de corrupción que satisfaga los requerimientos legales, es generar la cultura de la prevención frente a riesgos de corrupción en la entidad, demostrando con ello capacidad de gestión de tales riesgos, identificarlos correctamente, determinar los agentes o fuentes generadores, los factores facilitadores y valorar sus impactos para producir los controles pertinentes.

Esta investigación pudo comprobar que el 100% acoge la Guía para la gestión del riesgo de corrupción en Colombia (Secretaría de Transparencia, 2015), sin embargo al 95% de estos le falta desarrollar el componente de la política de administración de riesgos de corrupción. Esto puede ser el resultado de la exigencia reciente para las administraciones locales, la incorporación paulatina de estos requerimientos técnicos y la baja capacidad técnica de los funcionarios en este tema. Ante este resultado surge la duda de la existencia de las devoluciones de la Secretaría de Transparencia a los entes territoriales, en cuanto a la estrategia anticorrupción. Se destaca que los municipios de categoría especial, 1, 2, 3 y 4 que cuentan con mayores recursos, pueden destinar mayores esfuerzos en el cumplimiento del Estatuto Anticorrupción. En este sentido se afirma que la hipótesis dos se cumple parcialmente (Los Planes Anticorrupción y el Mapa de Riesgo de Corrupción cumplen con las directrices establecidas por la Guía para la gestión del riesgo de corrupción en Colombia (Secretaría de Transparencia, 2015) y desarrolla los componentes establecidos en la norma).

Ante lo anterior es fundamental el acompañamiento técnico desde el nivel central, tanto para la elaboración como para el seguimiento a los mapas de riesgo en cada entidad. El cumplimiento de esta responsabilidad compartida es determinante para el logro de los propósitos de la territorialización de la PPIA en todo el país considerando las múltiples diferencias que presentan los municipios.

Por su parte, la gestión de riesgos en el sector público es asumida por la Ley 1474 de 2011 y es de carácter obligatoria destacando aspectos positivos, al tiempo que genera preocupaciones y desafíos. Entre los positivos se encuentran: i) que todas las entidades públicas están en función de la cultura de la gestión de riesgos, específicamente de la cultura de elaborar el mapa de riesgo de corrupción; ii) los mapas de riesgo se elaboran anualmente, con lo que se monitorea constantemente y se mantiene actualizada este tipo de información; iii) esta política pone a todos los funcionarios de las diferentes entidades a proporcionar información para la elaboración del mapa de riesgo y del plan anticorrupción, lo que ayuda a minimizar la opacidad en la información; iv) obliga a las oficinas de control interno y demás con esta responsabilidad a preocuparse no solo por la identificación de los riesgos de corrupción, sino por los controles y las estrategias para mitigar y prevenir dichos riesgos.

Entre los aspectos negativos más preocupantes están: i) la escasa pedagogía y apropiación de la metodología por los funcionarios encargados de elaborar los mapas de riesgo y los planes anticorrupción; ii) la obligatoriedad se puede traducir en una lista de chequeo formal solo por cumplir con el requerimiento para evitar sanciones y por lo tanto se puede descuidar la calidad de la información y de los mapas de riesgos; iii) no se tienen en cuenta las capacidades institucionales que requieren los gobiernos territoriales para la elaboración e implementación de los mapas de riesgo y de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano, lo cual puede derivar en una brecha de calidad de los mapas entre aquellos municipios que tienen capacidades para ello y los que no; iv) en los municipios de categoría 5ª y 6ª existe una mayor rotación de funcionarios, así como exceso de funciones y responsabilidades para un solo funcionario u oficina, lo que puede incidir en la calidad de los mapas de riesgo y su puesta en marcha.

Visibilizar riesgos de corrupción implica reconocer vacíos administrativos en el control, intereses particulares de los actores que participan de la operacionalización del Estado en los territorios, falta de capacidad técnica de los funcionarios, entre otros. Esto implica mayor compromiso político para imponer y transformar la cultura de la prevención del riesgo en instituciones y actores locales que bien pueden aprovechar esta opacidad para beneficio individual. Un requerimiento técnico y normativo como los planes anticorrupción y los mapas de riesgo, implica un cambio de cultura en la gestión de lo público que paulatinamente puede quitarle posibilidades de beneficio individual a los corruptos. Esto requiere de compromiso político de los gobernantes y funcionarios locales. Por ello es necesario continuar en el fortalecimiento de la cultura de la gestión del riesgo y la elaboración de los mapas de riesgo de corrupción, de tal forma que se constituyan en un proceso normalizado y prioritario para todas las entidades públicas. Esto acompañado de políticas y acciones pedagógicas que generen cambios de conducta en el gobernante, funcionario y ciudadanía en general.

La capacidad operativa de la Secretaría de Transparencia como ente responsable de la territorialización de la PPIA es insuficiente para cubrir el nivel nacional, en especial en la etapa de implementación y seguimiento a la estrategia, además su falta de autonomía administrativa limita las acciones a desplegar en los territorios en tanto no ha dejado de ser un apéndice de otras entidades del Estado (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011), para lo cual se hace necesario un órgano con mayor autonomía administrativa y presupuestal. Sugiere la OCDE que en el marco de la política debe contemplarse la opción de conformar una entidad con personería jurídica y presupuesto propio, cuyo director debe ser nombrado mediante un mecanismo que permita la incidencia de la sociedad civil. En este propósito la Secretaría debe incentivar con más fuerza la participación de la ciudadanía en los ejercicios de control a la administración pública, articulando acciones con los demás componentes de la estrategia, tales como la rendición de cuentas, la gestión de PQRS, la estrategia antitrámites, el control social, el acceso a la información y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Actue Colombia (2017). Caracterización de riesgos y prácticas de corrupción y opacidad, e identificación de niveles de tolerancia a la corrupción en el sistema de salud colombiano. Bogotá: Actue Colombia.

Agudelo, Marco Fidel (2016). Construcción de un marco analítico para el estudio de la corrupción en Colombia, 2010-2014. Documento inédito. Medellín: Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.

Agudelo, Marco Fidel (2014). Control ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia. *Revista Forum* 2(6). Medellín: Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Páginas 63-79.

Amancio, Diana; Gonovez, Noé y Uejowa, Juan (2017). Propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción en organizaciones públicas: caso de soborno. Lima: Universidad del Pacífico.

Argandoña, Antonio (2006). La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales. Documento de Investigación IESE Business School de la Universidad de Navarra, (656).

Artaza-Barrios, O., Toro-Devia, O., Fuentes-García, A., Alarcón-Hein, A., & Arteaga-Herrera, O. (2013). Governance of health care networks: assessment of the health care integrating councils in the context of the health sector reform in Chile. *Salud Pública de México*, 55(6), 650-658.

AS/NZS 4360:1999 (1999). Estándar Australiano. Administración de riesgos.

Báscolo, E. (2011). Gobernanza y economía política de las políticas de APS en América Latina. *Cien Saude Colet*, 16(6), 2763-2772.



Boehm, Frédéric, & Lambsdorff, Johann Graf (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11(21).

Boehm, Frédéric, Carolina Isaza Espinosa y Martha Liliana Villalba Díaz (2015). "Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?" *Revista Opera* (17), pp. 105-126.

Bolaños González, Jimmy (2015). "Crítica propositiva a la gestión de la ética pública y la prevención de la corrupción: el caso de Costa Rica". *Revista Nacional de Administración* 6 (2), pp. 7-23.

Canals, Jordi (2004). Pautas de buen gobierno en los consejos de administración. *Universia Business Review – Actualidad económica*. Tomado de: <https://ubr.universia.net/index.php/ubr/article/view/475/pautas-gobierno-consejos-administracion>

Cano Blandón, Luisa Fernanda (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-México (2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México: julio 18 de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Castiblanco Rodríguez, Angela Paola y María Fernanda Rodríguez Martínez (2017). Gobierno corporativo como mecanismo anticorrupción en el municipio de Chiquinquirá Boyacá, 2014-2015. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Chiroque Ruiz, Christian Omar (2017). *Alcances y limitaciones de los mecanismos de coordinación gubernamental en la implementación del plan nacional de lucha contra la*

*corrupción: el sector Economía y Finanzas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 49084 de marzo 6 de 2014.

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción. Bogotá: Diario Oficial 48128 de julio 12 de 2011.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2010a). Documento Conpes 3654 de 2010. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2010b). Documento Conpes 3650 de 2010. Estrategia de Gobierno en línea. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2013). Documento Conpes 167 de 2013. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Cuesta Gómez, Albert Fredy (2015). *Los mapas de riesgo de corrupción incidencias en la prevención de la corrupción. Estudio de caso*. Tesis de Maestría. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Chile Transparente (2017). Reseña histórica. Disponible en: [http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/08/Exportar\\_Corrupcion\\_2015.pdf](http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/08/Exportar_Corrupcion_2015.pdf)

Correa Henao, Gabriel Jaime; Eliana María Ríos González y Julio César Acevedo Moreno (2017). "Evolución de la cultura de la gestión de riesgos en el entorno empresarial colombiano: revisión y diagnóstico" *Journal of Engineering and Technology*, 6(1), pp. 22.

DAFP (1999). Mapas de riesgos. Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción. Bogotá: DAFP.

DAFP (2000). Riesgos de corrupción en la administración pública. Bogotá: DAFP.

Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- (2017). Datos sobre la entidad en su página web. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co>

Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- (2014). Decálogo de Ética – Buen Gobierno. Bogotá: Oficina de Control Interno del Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: [http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506923/2015-09-24\\_Decalogo\\_etica\\_buen\\_gobierno\\_v2.pdf/be308238-7ae1-45b8-a067-4b9b9cdc81b1](http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506923/2015-09-24_Decalogo_etica_buen_gobierno_v2.pdf/be308238-7ae1-45b8-a067-4b9b9cdc81b1)

Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- (2000). Riesgos de Corrupción en la Administración Pública. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2010). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos (2010-2014). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

De Jaime Eslava, José (2013). *La gestión del control de la empresa*. Madrid: Esic Editorial.

Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. México D.F.

Doria Maury, Alejandra (2017). "Aproximación a la gestión de riesgos de corrupción en Colombia desde la perspectiva de la cooperación internacional." *Revista internacional de transparencia e integridad* (5), pp. 2-8.

Edwards, P. y Bowen, P (1998). "Risk and risk management in construction: a review and future directions for research". *Engineering, Construction and Architectural Management*, 5 (4), pp. 339-349.

Gamarra Vergara, José (2006). *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano*. Cartagena: Centro de estudios económicos regionales. Documentos de trabajo sobre economía regional, (70).

García, Miguel; Montalvo, Jorge y Seligson, Mitchell (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial*. Bogotá: Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes, Centro nacional de consultoría, LAPOP y USAID.

García, Miguel y Rodríguez, Juan (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Bogotá: Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes y LAPOP.

Garay, L., Salcedo, E., de León, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Fundación Avina Y Transparencia Por Colombia*. Se puede consultar en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/Otros mapas y documento%0A%0As/Captura y Reconfiguraci%F3n Cooptada del Estado Colombiano.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%3F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf)

Giedion, Ú., & Acosta, O. L. (2011). *Sistema de salud y democracia: el caso de Colombia*. En: *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América*

*Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso. Santiago: CEPAL, 2011. p. 127-158. LC/W. 409.*

Gutiérrez Pérez, Elena (2017). "Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales". *Política criminal* 13(25), pp. 104-143.

Gutiérrez-Ruiz, Raúl Leandro y Diego Fernando Católico-Segura (2015). "E-control en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en Colombia". *Cuadernos de Contabilidad* 16 (42), pp. 553-578.

Icontec (2011). *Gestión del riesgo principios y directrices NTC-ISO 31000*, (571), 1–12.

ICONTEC (2004). *Norma Técnica Colombiana 5254 para la Gestión de Riesgos*. Bogotá: Icontec.

Instituto Mexicano para la Competitividad –IMCO- (2017). *Información sobre normativa anticorrupción en México*. Disponible en: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/)

Isaza Espinosa, Carolina (2012). *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Junta de Transparencia y Ética Pública, República Oriental del Uruguay (2014). *Normativa Anticorrupción en Uruguay*. Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública.

Klitgaard, R (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley. University of California Press.

Klitgaard, R (1996). *Combatiendo la corrupción. Información e incentivos*. *Nueva Sociedad*, (145), 56–65.

Litewka, S. G. (2010). Quality, health system and governance. The Argentinean case. *Acta bioethica*, 16(2), 148.

López Carvajal, Oscar Ramón y Jaime Alberto Guevara Sanabria (2016). "Control Interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico". *En-Contexto* 5 (5), pp. 243-268.

Martí, Luis (2007). La lucha contra la corrupción: propuesta del Banco Mundial. *Boletín Elcano*, (90), 7.

Medina Arnáiz, Teresa (2016). "La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa." *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* 10 (4), pp. 77-113.

Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia (2011). Estatuto Anticorrupción. Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Misas, Gabriel *et al* (2005). La lucha anticorrupción en Colombia. Bogotá: Servigraphic Ltda.

Mira Cardel, Fernando (2008). Gerencia de Riesgos. Madrid: Editorial Fundación MAPFRE.

Observatorio Transparencia y Anticorrupción (2017). Información acerca del observatorio y sus indicadores y mediciones sobre la corrupción en Colombia. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/PPIA-Estrategia-para-el-mejoramiento-del-acceso-y-la-calidad-de-la-informacion-publica.aspx>

Organización de las Naciones Unidas (2004). *Convención de Naciones Unidas contra la corrupción: nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*. Viena: Oficina contra la droga y el delito.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE- (2017). Convenciones de la OCDE sobre Soborno y Corrupción. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE- (2016). 2015 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention. OECD Working Group on Bribery. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGB-Enforcement-Data-2015.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE- (2014). Colombia: la implementación del buen gobierno. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. OCDE Publishing.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE- (1997). Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.

Organización de Estados Americanos –OEA- (2017). Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –MESICIC-. Washington, D.C.

Organización de Estados Americanos –OEA- (2015). Séptima Cumbre de las Américas. Discurso inaugural del Señor José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Ciudad de Panamá: 10 y 11 de abril.

Organización de Estados Americanos –OEA- (2008). *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –MESICIC-*. Informe Hemisférico. Segunda Ronda de Análisis. Washington, D.C.: Comité de Expertos.

Organización de Estados Americanos –OEA- (2004). Declaración de Nuevo León. Cumbre Extraordinaria de las Américas. Monterrey, México: enero 12 y 13.

Organización de Estados Americanos –OEA- (1998). Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile: abril 18 y 19.

Organización de Estados Americanos –OEA- (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Washington, D.C.

Organización de Estados Americanos –OEA- (1994). Plan de Acción. Primera Cumbre de las Américas. Miami: diciembre 9 al 11.

Prado, A. B., & Ruiz, J. (2008). Forma de gobernanza frente a la gestión del riesgo. Estudio de caso sector de Nueva Esperanza, Bogotá DC, Colombia. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, 13(1), 143-164.

Presidencia de la República de Colombia (2012). Decreto 2641 de 2012 Por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011. Bogotá: Diario Oficial 48647 de diciembre 17 de 2012. Se puede consultar en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50959#0>

PNUD (2013a). *Encuesta sobre riesgos de corrupción en el sector salud en Colombia*. Bogotá D.C, Colombia. Cifras & Conceptos. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2013b). Instrumentos Complementarios a la Política Integral Anticorrupción. *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional*, 1–87.

PNUD (2013c). *Riesgos de corrupción en el sector salud en Colombia: Caracterización y análisis de los principales riesgos a partir del estudio de caso de Cartagena*. Cartagena de Indias, Colombia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



PNUD. (2014a). *Diagnósticos sectoriales de corrupción. Sectores: agrario, educación, medio ambiente y salud*. Bogotá. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2014b). *Mapas sectoriales de riesgos de corrupción. Sectores: agrario, educación, medio ambiente y salud*. Bogotá. Secretaría de Transparencia. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pope, Jeremy (2000). *Confronting corruption: the elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International. Disponible en: <http://www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf>

Rodríguez López, Manuel; Carlos Piñeiro-Sánchez y Pablo de Llano Monelos (2013). Mapa de riesgos: identificación y gestión de riesgos". *Atlantic Review of Economics*, 2 (1), pp. 2-29.

Ríos Vanegas, D. P. (2016). *Gobernanza: una revisión de la literatura*.

Ruiz Moncada, Sandra Milena (2013). *La identificación de los riesgos de corrupción; la disminuirá?*. Tesis para obtener el título en Especialización en Control Interno. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Senado de México (2017). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>

Secretaría de la Función Pública- México (2017). *Programa Anticorrupción*. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/conocenos.html>

Secretaría de Transparencia, República de Colombia (2017). *Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*. Bogotá: Presidencia de la República.

Secretaría de Transparencia, República de Colombia (2015c). Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano. Versión 2. Bogotá: Secretaría de Transparencia.

Secretaría de Transparencia, República de Colombia (2015b). Guía para la gestión de riesgo de corrupción. Bogotá: Secretaría de Transparencia.

Secretaría de Transparencia, República de Colombia (2015a). 100 logros de la Secretaría de Transparencia. Período noviembre de 2014 a noviembre de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Secretaría de Transparencia, República de Colombia (2014). Informe de gestión. Bogotá: Presidencia de la República, diciembre de 2014.

Szelubski, Jorge (2009). La corrupción: embate a la democracia latinoamericana. Un enfoque transdisciplinario. Departamento de Investigaciones, No. 50. Buenos Aires: Facultad de Estudios para Graduados, Universidad de Belgrano.

Transparencia Internacional -TI- (2017). Reseña histórica de la organización. Disponible en: <https://www.transparency.org/whoweare/history/>

Transparencia Internacional -TI- (2016). *Reporte de avance de 2015: Evaluación de la aplicabilidad de la Convención de la OCDE para combatir el soborno transnacional*. Disponible en: [http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/08/Exportar\\_Corrupcion\\_2015.pdf](http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/08/Exportar_Corrupcion_2015.pdf)

Transparencia Mexicana (2017). Reseña histórica e información de la organización. Disponible en: <http://www.tm.org.mx/historia/>

Transparencia por Colombia (2015a). Transparencia y acceso a la información en partidos y movimientos políticos: responsabilidades frente a la Ley 1712 de 2014. Bogotá: Transparencia

por Colombia, Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

Transparencia por Colombia (2015b). Cuarta encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Bogotá: Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia.

Transparencia por Colombia (2013). Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad. Libro de consulta, adaptación para Colombia. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia (2012). Construcción colectiva de lineamientos para la reglamentación del estatuto anticorrupción en relación al sector privado. Bogotá: Transparencia por Colombia, Embajada Británica, Ministerio del Interior, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia y Red Pacto Global Colombia.

Transparencia por Colombia (2008). 10 años de Transparencia por Colombia. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional.

Unidad de Acceso a la Información Pública, Uruguay (2017). Uruguay continúa liderando el ranking de Transparencia Internacional en América Latina. Disponible en: [http://www.uaip.gub.uy/inicio/noticias/uruguay\\_continua\\_liderando\\_el\\_ranking\\_de\\_transparencia\\_internacional\\_en\\_america\\_latina](http://www.uaip.gub.uy/inicio/noticias/uruguay_continua_liderando_el_ranking_de_transparencia_internacional_en_america_latina)

Wolfensohn, James (1998). Estrategia de principios básicos contra la corrupción. *Perspectivas Económicas*, 17-19.

Zuleta, Andrea (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia*. (Tesis: especialización en derecho sancionatorio). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada\*