

Corrupción y coordinación institucional en Colombia

Marcela Abadía¹

December 23, 2014

IDRC Project Number: 106812-001

IDRC Project Title: Global Administrative Law Network. Improving Inter-Institutional Connections to Promote Inclusive Growth: Inter-Institutional Relations in Global and National Regulatory Governance. Specific Project: Coordination of Legal Responses to Political Corruption

Countries: Argentina, Brazil, United States

Name of Researcher: Marcela Abadía

Contact Information of Researcher: gm.abadia126@uniandes.edu.co

This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

Resumen: La corrupción en Colombia ha sido uno de los factores que más han ocupado el centro de atención mediático, académico, político y social en las últimas décadas. La fuerza con que el fenómeno sigue operando tiene un paralelo que se evidencia en la aversión social hacia la corrupción, la cual ha servido en gran medida como impulso al fortalecimiento de los mecanismos legales para su lucha. El terreno de lo legal se ha convertido en una de las vías predilectas para suponer la disminución de la corrupción pero ciertamente las instituciones que en la práctica operan a la luz de los mandatos legales no han centrado sus esfuerzos en considerar la manera en que las interacciones entre diferentes actores y sus competencias pueden terminar minando los impulsos reformistas impulsados ya sea por el Congreso o por el mismo gobierno.

Palabras clave: Colombia, Sistema anticorrupción, instituciones, mecanismos de coordinación, descentralización administrativa, coordinación interinstitucional.



Marcela Abadía

¹ El trabajo que acá se presenta se basa no sólo en la experticia teórica como abogada penalista, sino también en las experiencias personales adquiridas durante el tiempo en que trabajé para la Fiscalía General de la Nación (ocho años, la mayoría de ellos como abogada asistente en la Unidad de Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, dependencia que conoce, entre otros casos, de delitos contra la administración pública perpetrados por altos funcionarios estatales, tales como Gobernadores, Ministros o Generales. De la misma manera, trabajé como asesora de la Contraloría General de la República en la revisión y sustanciación de procesos de responsabilidad fiscal y, como abogada independiente, he trabajado de casos relacionados con corrupción en los que he actuado ante la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

1. Introducción

La corrupción en Colombia ha sido uno de los factores que más han ocupado el centro de atención mediático, académico, político y social en las últimas décadas. La fuerza con que el fenómeno sigue operando tiene un paralelo que se evidencia en la aversión social hacia la corrupción, la cual ha servido en gran medida como impulso al fortalecimiento de los mecanismos legales para su lucha. El terreno de lo legal se ha convertido en una de las vías predilectas para suponer la disminución de la corrupción pero ciertamente las instituciones que en la práctica operan a la luz de los mandatos legales no han centrado sus esfuerzos en considerar la manera en que las interacciones entre diferentes actores y sus competencias pueden terminar minando los impulsos reformistas impulsados ya sea por el Congreso o por el mismo gobierno.

La lucha contra la corrupción desde el ámbito institucional y normativo adquiere un nuevo escenario en el año de 1991 con la adopción de la Constitución Política que estableció un entramado institucional para contrarrestar la corrupción en Colombia que quedó formado por tres entes de control: la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Fiscalía General de la Nación, cada una con sus competencias fiscales, disciplinarias y penales, respectivamente. Otro de los cambios fuerte introducidos por la Constitución fue la descentralización de la administración pública.

A partir de ese re-encuadre institucional comenzó una alta actividad legislativa en la lucha contra la corrupción en el país en ámbitos como la contratación pública, la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, el control interno de las entidades públicas, la responsabilidad fiscal, así como sanciones penales, entre otros temas.

En ese marco, se evidencia que la estructura de la lucha anticorrupción en Colombia desde el ámbito institucional, ha estado enmarcada por competencias y procedimientos en cabeza de instituciones de conformidad al ámbito de

responsabilidad que sea objeto de prevención y/o sanción. Adicional a la adopción de otras entidades encargadas de la vigilancia y control de sectores específicos. Finalmente, se puede evidenciar un esfuerzo en materia de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y la adopción de algunos mecanismos de trabajo interinstitucional para el seguimiento y adopción de medidas contra estas, sin que ello se encuentre relacionado de manera específica relacionado con los procedimientos que adelanta cada entidad.

2. Aproximación histórica

La Constitución Política de Colombia de 1991 no solo significó un pacto social para la paz del país y la relegitimación del Estado Colombiano por la violencia vivida por los grupos armados ilegales, el narcotráfico y la crisis democrática durante la década de los 80², sino que estableció un diseño de la estructura del Estado colombiano para la lucha contra la corrupción adoptando tres instituciones como pilares de la lucha contra ésta, la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Fiscalía General de la Nación, cada una con sus competencias fiscales, disciplinarias y penales, respectivamente.

Adicional a la introducción de las instituciones especializadas, la Constitución de 1991 estableció la descentralización de la administración pública del país, lo que no solo implicaba una mayor autonomía de los territorios, sino un mayor control de la administración desde autoridades de control locales y el control político por parte de los electores. En ese sentido se ha indicado que, *“el diseño del proceso descentralizador, en especial aquel que hace énfasis en la descentralización política que propende por una mayor democratización y participación y mayor*

² Lemaitre, Julieta (2009). El derecho como conjuro. Bogotá: Siglo del Hombre.

control político y social consideró implícitamente a la corrupción como un objetivo a ser alcanzado”³.

El arreglo institucional anticorrupción se incorporó en el proceso de descentralización mediante la inclusión en el nivel local de las instituciones del orden nacional. De esa forma la Contraloría, por ejemplo, cuenta en cada departamento con una Gerencia Departamental, una Contraloría Departamental y en ciertos casos Contralorías Municipales o Distritales. En ese mismo sentido, la Procuraduría General de la Nación tiene Procuradurías Provinciales en cada departamento, mediante las cuales adelanta sus funciones frente a la descentralización de la administración⁴. En ese contexto institucional es el Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) que se inicia formalmente la lucha contra la corrupción con la creación de la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública⁵.

Posteriormente Durante el Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 -1998) se expidió por parte del Congreso de la Republica el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1994) y se creó la Consejería Presidencial para la Administración Pública. El Estatuto Anticorrupción buscaba atacar la corrupción desde diferentes frente como el disciplinario, el penal y la estructura de los entes de control, bajo el entendido de que *“[l]a corrupción es un problema estructural de la sociedad colombiana. Allí llegamos por múltiples causas. Todo indica que una de las causas más importantes es la pasividad del Estado y de sus ciudadanos en tolerar y no condenar a los individuos que se separaron de los patrones morales. Los organismos de control y la justicia, por una u otra razón, tienen una*

³ González Salas, Edgar (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: la relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia. En: Archivos de Economía, 167. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Pag 33

⁴ Gamarra Vergara José (2006). Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones En: Archivos de Economía, 82. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

⁵ Véase, Zuluaga Nieto, Jaime (1996). “Cuando la corrupción invade el tejido social”. En: Nueva Sociedad Nro. 145, Septiembre – Octubre, 148 -159. Bogotá.

responsabilidad inmensa en este proceso. Pero mal haríamos en no explorar en su conjunto las causas de la corrupción”⁶.

Durante el Gobierno Gaviria también se adoptó por parte del legislador la Ley 80 de 1993, mediante la cual se estableció el marco general de la contratación pública. Normatividad que se orientó desde los principios generales de transparencia, economía y responsabilidad⁷; lo que se materializó en los procesos de contratación, la determinación de la capacidad para contratar con el Estado y la definición clara de la responsabilidad, como elementos que ayudarían en contra la corrupción del país. La Ley 80 de 1993 fue posteriormente modificada por la Ley 1150 de 2007 con el objetivo de introducir medidas para la eficiencia y la transparencia, por lo que se establecieron reformas que optimizaron el sistema contractual, en particular mediante ampliar y modificar modalidades de contratación⁸. Uno de los Elementos fundamentales del Estatuto de la Contratación Pública en el ámbito de la corrupción corresponde al establecimiento de delitos por actos de esa índole; delitos que fueron modificados por la Ley 1474 de 2011.

El Gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002), creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, con el que se buscaría reducir los niveles de corrupción desde dos estrategias, la primera, promover la prevención con participación ciudadana; la segunda, fortalecer las acciones de control y sanción mediante la coordinación interinstitucional. Las directrices para el desarrollo del Programa contra la corrupción evidencian que los objetivos estaban encaminados al fortalecimiento de valores éticos en la administración pública, el mejoramiento de la eficiencia y la transparencia en la administración pública, el fortalecimiento de la

⁶ Véase, Colombia, Congreso de la República (1993). Exposición de motivos de la Ley 190 de 1993. Bogotá.

⁷ Rodríguez Contreras, Enilsa (2011). Corrupción y probidad en los contratos estatales, legislación colombiana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

⁸ Véase, Rodríguez Contreras, Enilsa (2011). Corrupción y probidad en los contratos estatales, legislación colombiana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

participación ciudadana en el control social del Estado, y promover la cooperación interinstitucional en la investigación y la sanción de la corrupción⁹.

En este periodo presidencial también se adoptó la Ley 489 de 1998, mediante la cual se regulo el ejercicio de la función administrativa, la estructura, los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Sobre la parte final del periodo presidencial de Pastrana se expidió el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) con el propósito de resolver los vacíos, deficiencias, inconsistencias que existían en materia disciplinaria, así como por las dificultades de la normatividad existente hasta el momento para poder imponer sanciones efectivas¹⁰.

En la administración del Gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2010) se reformaron algunas leyes, las cuales hicieron más severos algunos castigos y se incentivó la participación y veeduría ciudadana en los procesos de administración pública.

En el Gobierno de Juan Manuel Santos, la lucha contra la corrupción tuvo un nuevo impulso con la promulgación de la Ley 1474 de 2011, mediante la cual se dicta un nuevo Estatuto Anticorrupción, con normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Reforma que se da en el marco de un Gobierno que considera que *“los instrumentos de lucha contra la corrupción con que ha contado el país han sido útiles y sus resultados satisfactorios, pero este fenómeno es dinámico y sus manifestaciones varían con el transcurso del tiempo, se hacen cada vez más sofisticadas y difíciles de detectar”*¹¹.

⁹ Véase, Presidencia de la República (1999). Directiva Presidencial Número 009, LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Bogotá.

¹⁰ Véase, Bernal Cuellar, Jaime (Procurador General de la Nación). Exposición de motivos Ley 734 de 2002. En: Colombia, Gaceta del Congreso No 291. Bogotá: Imprenta Nacional.

¹¹ Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Estatuto Anticorrupción. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Pag. 7.

Estatuto a partir del cual se incluyen nuevas medidas que incluyen la lucha contra la corrupción del sector público y privado, así como medidas de control interno de las entidades a nivel central, se actualiza el régimen de inhabilidades, se adoptan medidas en el sector de la salud, se buscó fortalecer los procedimientos y órganos de control y se vincula a los particulares a través de la Comisión para la Moralización y de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

Sin embargo, a pesar del re-encuadre institucional y la adopción de medidas legislativas encaminadas a fortalecer las instituciones frente a la lucha de la corrupción, modificar sus procedimientos, hacer más severas las sanciones y adoptar prohibiciones encaminadas a prevenir la corrupción, los escándalos y percepción de la ciudadanía de la corrupción no desaparecen de la agenda pública.

El periodo descrito de actividad política y legislativa contra la corrupción ha estado marcado por escándalos de corrupción de alto impacto en Colombia. Algunos de los casos más sonados han sido el caso Foncolpuertos, Cajanal y el carrusel de las pensiones de magistrados auxiliares en el Consejo Superior de la Judicatura, en materia pensional; la contratación entre el Estado y la empresa Sociedad de Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S.A –Dragacol-; las interceptaciones telefónicas ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- ; las contrataciones y actuaciones irregulares en la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE; la defraudación a Bogotá y a la Nación por miembros de la familia Nule en complicidad con funcionarios públicos e incluso con el Contralor Distrital; la “Yidispolítica” por las irregularidades en el trámite de la segunda reforma constitucional para permitir la reelección presidencial; la “Parapolítica”, y las regalías en Cerro Matoso, entre otros.

3. Instituciones y Procedimientos

El análisis que se presenta sobre las instituciones y procedimientos en Colombia contra la corrupción, se concentra en un estudio desde la identificación de las

instituciones que responden de manera particular a un aspecto una competencia determinada y sus asuntos propios

En Colombia las normas sobre corrupción han establecido cuatro ámbitos de responsabilidad: penal, fiscal y disciplinaria, frente a cada uno se ha configurado unas instituciones independientes para la investigación y toma de decisiones con procedimientos propios frente a cada tipo de responsabilidad. Adicionalmente, se encuentra la adopción de instituciones especializadas en sectores específicos y la inclusión de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción. A continuación se presenta desde cada ámbito de responsabilidad una aproximación a sus instituciones y procedimientos; seguido de las instituciones encargadas del control y vigilancia por sector, y finalmente la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

3.1 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal dentro del diseño institucional, fue atribuida en la etapa investigativa a la Fiscalía General de la Nación y en la toma de decisiones a los Jueces, ambos que aunque pertenecientes al poder público judicial, gozan de autonomía institucional y funcional. El marco jurídico de las actuaciones de éstos está constituido por el Código Penal (ley 599 de 2004, el cual ha tenido varias modificaciones pero en materia de lucha contra la corrupción resulta relevante mencionar la ley 1474 de 2011, mediante la cual se pretendieron fortalecer mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública)¹²; debe anotarse que algunas de las disposiciones sustanciales en materia de sanción penal, han sido estipuladas en el Estatuto Anticorrupción y en otras normas de sobre la administración pública.

¹² En su estructura, la Fiscalía General de la Nación cuenta con diversas unidades creadas por el principio de la especialidad del delito a combatir, de las cuales en la lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada y el lavado de activos, se destacan la Unidades Nacionales de Anticorrupción, Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos, Antinarcoóticos y de Interdicción y Marítima y las Unidades de Fiscalía Delegadas ante los jueces Penales del Circuito.

En lo que respecta al procedimiento y la interrelación institucional de la Fiscalía y los Jueces, es relevante mencionar la ley 906 de 2004, por medio de la cual se implementó en el país el sistema acusatorio, siendo así la Fiscalía el ente acusador, mientras que los Jueces únicamente tienen un papel en la toma de decisiones.

El Estatuto Anticorrupción, fue elaborado a partir de una mesa técnica de la cual hicieron parte la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, por parte de los órganos de control. En representación del Gobierno Nacional tuvo asiento el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción y como representantes de la sociedad civil acompañó el trabajo, Transparencia por Colombia. Estatuto que aparte de las sanciones penales establece un régimen de inhabilidades no solo como medida sancionatoria para aquellos que atenten contra la administración pública, sino también para garantizar transparencia dentro de los gobiernos. Así, para hacer efectivo que las personas elegidas en cargos uninominales sean independientes de los intereses de sus financiadores de campaña, se incluyen inhabilidades para los contratistas, ya sean personas naturales o jurídicas. En el sector de la salud, se aprobaron disposiciones dirigidas a evitar los abusos hacia el Sistema General de Seguridad Social. Se promueve su sostenibilidad a través de un mejor control y vigilancia por parte del Estado. Así mismo, como atentar contra el sistema de seguridad social integral es atentar contra la vida de todos los ciudadanos, se establecen causales de agravación punitiva para estas conductas.

Respecto a las medidas penales incluye tales como el poner fin a los subrogados penales para casos de corrupción y el aumento de los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos de corrupción y en los procesos fiscales y disciplinarios. El tráfico de influencias de particulares es sancionado y el cohecho transnacional que produce distorsión en la competencia del comercio internacional también es penalizado. Se fortalecen los procedimientos y los órganos de control

junto con las instancias judiciales para facilitar el avance de las investigaciones y reducir los tiempos en que se desarrollan¹³.

Adicionalmente se establece que las personas naturales, jurídicas, sus matrices y subordinadas no podrán volver a contratar con el Estado cuando hayan sido responsables de la comisión de un delito contra la Administración Pública o contra el patrimonio público: un delito de corrupción. La inhabilidad será de 20 años.

Igualmente se establece la inhabilidad para contratar de las personas naturales o jurídicas que financien campañas políticas a alcaldías, gobernaciones y presidencia. Quienes hayan financiado 2.5% de los topes de campaña en la respectiva jurisdicción electoral están inhabilitados para contratar con la entidad territorial de que se trate durante el periodo del elegido. Los ex servidores públicos no podrán gestionar ante las entidades públicas intereses privados durante los 2 años siguientes a su retiro. Los ex empleados públicos del Nivel Directivo no podrán ser contratistas del Estado en el mismo sector en el cual prestaron sus servicios, durante los dos años siguientes al retiro del cargo. No procederá el secreto profesional y se cancelará la inscripción de la matrícula de cualquier contador o revisor fiscal que, detectando un acto de corrupción, se abstenga de denunciar.

Se acaban los subrogados penales: no habrá mecanismos alternativos de la pena privativa de la libertad, no habrá suspensión condicional de la misma y tampoco libertad condicional, menos prisión domiciliaria; ningún beneficio o subrogado cuando se cometan delitos contra la Administración Pública, estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado, utilización indebida de información privilegiada, lavado de activos y soborno transnacional.

Se tipifica el delito de estafa en el sector de la salud, el delito de corrupción privada, la administración desleal; se reenfoca el uso de información privilegiada,

¹³ Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Estatuto Anticorrupción. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

especulación, agiotaje en medicamentos, omisión de control en el sector de la salud, así como una nueva modalidad de peculado por aplicación oficial diferente culposo y también en el sector de la salud. En igual forma, se sanciona el tráfico de influencia de particulares. Se sancionan también los acuerdos entre quienes participan en un mismo proceso de contratación para alterarlo. Así mismo, se le da un enfoque al enriquecimiento ilícito, al fraude de subvenciones, que será un nuevo tipo penal, y al soborno transnacional. Se extiende la responsabilidad penal a las personas jurídicas. Se fortalecen las operaciones encubiertas. Se extiende el principio de oportunidad al cohecho.

El cohecho es considerado como un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones comerciales internacionales, incluyendo el comercio y la inversión, su práctica hace surgir serias complicaciones que minan el buen gobierno y el desarrollo económico, así como distorsionan las condiciones competitivas internacionales. Se tipifican el soborno transnacional sobre servidor público extranjero y le establece una pena privativa de la libertad de 9 a 15 años, lo que lo hace que no sea excarcelable, además se prevé que quien incurra en este delito no será objeto de beneficios como la detención domiciliaria.

En la órbita de la responsabilidad penal, debe advertirse que dentro del sistema jurídico colombiano se ha establecido en algunas normas que le permiten a las Ramas del Poder Público ejercer funciones propias de las otras como el objeto de mantener un sistema de pesos y contra pesos. Dentro de esa estructura, encontramos que fuera de la Rama Judicial se le han asignado competencias de índole penal al Poder Legislativo.

Al respecto, el Congreso de la República, conocer de los asuntos penales contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Para ello, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes adelanta dos tipos de procesos contra: los casos de acusación por delitos comunes y los que aluden a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala

conducta; siendo la función de la Cámara de Representantes la de investigar a esas altas dignidades del Estado. Tratándose de los primeros la función del Senado se limita a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. Y cuando se dan los segundos, de un lado, se determina la responsabilidad política del imputado, en el sentido de que el Senado puede imponer, únicamente, si fuere el caso, mediante sentencia la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, y de otro lado, al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3.2 Responsabilidad disciplinaria

Desde el diseño institucional adoptado por la Constitución Política de Colombia, la investigación y sanción en materia disciplinaria se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, con la adopción de la Ley 734 de 2002 se estableció que todas las entidades públicas deben tener una oficina de asuntos internos mediante la que se realizaran el procedimiento disciplinario. Igualmente, se ha contemplado la potestad disciplinaria a nivel local en cabeza de las personerías distritales o municipales.

El establecimiento de esta pluralidad de entidades competentes frente a la responsabilidad disciplinaria puede generar problemas de competencia, para superarlo, se ha establecido que en principio es la oficina de control interno quien tiene la competencia para conocer del asunto, pero la Procuraduría General de la Nación tiene un poder preferente para conocer de los asuntos disciplinarios a nivel local o nacional cuando así lo decida una vez haya estudiado la gravedad de la falta o la violación al debido proceso que se adelante a nivel interno de la institución.

El marco jurídico para responsabilizar a los servidores público por lesionar la función pública está previsto en el Código Disciplinario Único, responsabilidad disciplinaria que se deriva de la conducta de los servidores públicos o de los

particulares que ejercen funciones públicas y contrarían los deberes a los cuales están sujetos en virtud de la Constitución, las leyes o los reglamentos.

Debe anotarse sobre el particular, que aunque desde el 2002 se estableció el Código Disciplinario Único con el objeto de resolver los vacíos, deficiencias, inconsistencias que existían en materia disciplinaria, así como por las dificultades de la normatividad existente hasta el momento para poder imponer sanciones efectivas, con la adopción del Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, se amplían las faltas y la responsabilidad de sujeto disciplinable ya no solo al servidor público sino a los particulares.

3.3 Responsabilidad fiscal

La responsabilidad fiscal se encuentra en cabeza de la Contraloría General de la República, establecida constitucionalmente como órgano de control para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. El marco jurídico para responsabilizar a funcionarios públicos del daño patrimonial al Estado está dado por la ley 610 de 2000.

El procedimiento responde a un conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. La consecuencia jurídica del proceso de responsabilidad fiscal es un fallo que hace las veces de un título mediante el que se puede realizar el cobro coactivo frente a la condena; así como la inclusión de la sanción en un boletín de responsables fiscales en la que se indica la sanción hasta que no sea cancelada.

3.4 Descentralización administrativa para el control por sectores.

Aparte de las instituciones especializadas de los diferentes ámbitos de responsabilidad frente a la corrupción, en el diseño institucional desde el año de 1998, con la Ley 489, se han establecido las superintendencias como organismos de

inspección y vigilancia en diferentes sectores, las que se encuentran adscritas al Ministerio titular de cada sector. Sin embargo, las superintendencias derivan de mandato constitucional y son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

Actualmente se cuenta con la Superintendencia Financiera (Decreto 4327 de 2005) de Notariado y Registro (Decreto 2163 de 2011), la Superintendencia Economía Solidaria (Ley 454 de 1998), Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto 2355 de 2006), Superintendencia de Salud (Decreto 2165 de 1992), Superintendencia de Sociedades (Decreto 1687 de 2010), Superintendencia de Servicios Públicos (Decreto 1016 de 2000), y la Superintendencia de Servicios Públicos (Decreto 990 de 2002)

Una mirada sobre los objetivos y funciones de cada una de las superintendencias, permite inferir que éstas tienen como propósito fundamental la labor de inspección, vigilancia y control de las funciones y prestación de servicios dentro del sector al que fueron asignadas. Buscando la eficacia y transparente. En lo que respecta a la labor de inspección y vigilancia se tiene que, la inspección es la facultad que tiene la Superintendencia para conocer, verificar y confrontar las actuaciones de las entidades objeto de inspección de manera activa sobre toda actividad o sobre parte de ella, por medio de la solicitud de información, práctica de visitas y la realización de investigaciones. Por su parte, la función de vigilancia es la atribución de la Superintendencia originada en la posible existencia de una irregularidad o situación anormal y en virtud de la cual le permite actuar para subsanar estas situaciones buscando prevenir que se ponga en peligro el desarrollo adecuado de las actividades de acuerdo a los objetivos consagrados en las normas que las regulan.

El control ha sido entendido como la capacidad que tienen las superintendencias en virtud de la cual pueden ordenar a los sujetos controlados la adopción de ciertas

medidas para conducir en determinado sentido su conducta y de esta manera corregir situaciones anómalas; en aquellos casos en los que se haya presentado violación a las normas u órdenes de la entidad tienen la capacidad de imponer sanciones.

Para evidenciar las atribuciones y funcionamiento de las Superintendencias, se presente a continuación la dos ejemplos, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera. La primera, Superintendencia de Industria y Comercio, cuenta con una estructura dentro de la que se establecen Delegaturas en diversos temas, dentro del que esta el Grupo de Trabajo de Competencia Desleal que es una dependencia adscrita a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales que ejerce en materia de competencia desleal, funciones jurisdiccionales que asignó a esta Superintendencia la Ley 446 de 1998, contra los actos de competencia desleal, a la que pueden asistir quienes se consideren afectados, para ejercer las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 256 de 1996, cuyo conocimiento compete a los jueces civiles del circuito o a la Superintendencia de Industria y Comercio, siempre que no se haya iniciado la misma acción de competencia desleal, por los mismos hechos y contra la misma persona, ante autoridad judicial distinta a esta Superintendencia, de acuerdo con los artículos 143, 144 y 147 de la Ley 446 de 1998.

Estas acciones las decide la Superintendencia en ejercicio de funciones jurisdiccionales y a través de ellas se busca la declaratoria de deslealtad de los actos acusados, la suspensión de los mismos o la remoción de sus efectos. Adicionalmente, permiten una reparación económica, a través de la pretensión de indemnización de perjuicios.

La segunda, la Superintendencia Financiera de Colombia, pertenece a la Rama Ejecutiva (Organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Hacienda). La Superintendencia tiene como función vigilar la adopción de los mecanismos contra el lavado de activos de las entidades vigiladas y su eficacia, así como consolidar una política efectiva de prevención. Actividad que fue reforzada mediante la Ley 526 de 1992 se creó la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- como unidad

administrativa especial receptora del reporte de operaciones sospechosas, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.5 La participación ciudadana en el proceso de control

Con el diseño de la estructura del Estado colombiano desde el año de 1991 se estableció la descentralización de la administración pública con el objetivo, entre otros, de tener un mayor control de la gestión de las autoridades públicas por parte de los ciudadanos. Desde el año 2003 adicionalmente se establecieron las Veedurías ciudadanas como mecanismos para la transparencia y vigilancia de las actuaciones de la administración.

Las Veedurías Ciudadanas fueron creadas mediante la Ley 850 de 2003, como el mecanismo democrático de representación ciudadana, que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Para efectos de su constitución, todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir Veedurías Ciudadanas. Para efectos de lo dispuesto anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Es de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Dentro de las principales funciones de las Veedurías Ciudadanas esta la labor de vigilancia de la actuación del Estado en diversos ámbitos, encaminados a la prevención y denuncia de actos de corrupción.

Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Igualmente las Veedurías Ciudadanas están apoyadas por el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, del cual hace parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de veedurías Ciudadanas. El Consejo evaluará las políticas que ejecutarán las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías Ciudadanas.

En el año 2011, el Estatuto Anticorrupción estableció otro mecanismo que reforzó la participación de la ciudadanía mediante la creación de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, la que se encuentra integrada 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 Conferilec (Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto). La que busca que se cumpla con las disposiciones contenidas en el primer Estatuto Anticorrupción, Ley 190 de 1995; así como realizar seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas que se pongan en marcha en materia de lucha contra la corrupción, la promoción de la educación y códigos éticos contra la corrupción, y la prevención vigilancia y denuncia de los actos de corrupción entre otras funciones.

4. Coordinación interinstitucional

Las instituciones y procedimientos presentados permiten evidenciar como el entramado de instituciones y acciones frente a la corrupción en Colombia se encuentran diseñado bajo una estructura de cada ámbito de responsabilidad, sin que se configuren canales comunicacionales entre las diferentes autoridades encargadas de vigilar y sancionar en los diferentes ámbitos los actos de corrupción.

La lucha contra la corrupción desde el ámbito de la coordinación interinstitucional se encuentra estructurada desde dos ámbitos, el primero mediante el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y la segunda, la Comisión Nacional para la Moralización. Lo anterior ha estado acompañado de convenios de cooperación interinstitucional.

4.1 Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, fue creado mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998, el cual fue reemplazado por el decreto 127 a partir del proceso de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en el año 2001, y luego modificado por el Decreto 519 del 2003, por el cual se suprimen, se transforman y se crean las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Este programa presidencial responde al compromiso del Presidente de la República de atacar las causas estructurales que favorecen la existencia del fenómeno de la corrupción en la administración pública colombiana. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es la organización responsable al interior de la Presidencia de la República de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la Administración Pública.

Dentro de las principales funciones que tiene el Programa se encuentra el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la lucha contra la corrupción; el seguimiento a la corrupción en el país y el diseño de herramientas y estrategias para su lucha.

4.2 La Comisión Nacional para la Moralización.

La Comisión Nacional para la Moralización fue creada mediante la Ley 1474 de 2011 y está conformada por autoridades de diferentes ámbitos dentro de los que se encuentra el Presidente de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, el

Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, 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.

La Comisión fue creada para velar por el cumplimiento del primer estatuto anticorrupción del país, Ley 190 de 1995; coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial en las cuales existan indicios de este fenómeno; coordinar el intercambio de información en materia de lucha contra la corrupción; y otra serie de medidas encaminadas a la política públicas contra la corrupción y la adopción de medidas para su lucha. Debe indicarse que dentro del plan misional de la Comisión se encuentra promover la participación de la ciudadanía y el control social de la gestión pública.

La figura de la Comisión Nacional para la coordinación de las instituciones en la lucha contra la corrupción ha sido replicada por el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, a nivel regional, creando las Comisiones Regionales de Moralización, encargada de aplicar y 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.

La Comisión Regional estará conformada por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. La asistencia a estas reuniones que se llevarán a cabo mensualmente es obligatoria e indelegable. Igualmente se consagró la posibilidad de que otras entidades que pueden ser convocadas para ser parte de la Comisión Regional de Moralización, cuando se considere necesario, son: la

Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental.

Las Comisiones Regionales, tienen como mecanismo de articulación con la ciudadanía organizada, la celebración entre ellos de por lo menos una reunión trimestral para atender y responder sus peticiones, inquietudes, quejas y denuncias.

4.3 Convenios cooperación de lucha anticorrupción.

Parte de las instituciones de coordinación interinstitucional de lucha contra la corrupción en Colombia, se encuentran convenios interinstitucionales de lucha contra la corrupción, dentro de los que se enmarca el Convenio 002 de 2009 celebrado hasta el 16 de abril de 2012, entre la Fundación MSI Colombia, operador y ejecutor del Programa por encargo de la USAID y la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, a fin de coordinar esfuerzos institucionales contra la corrupción.

Los objetivos de este Convenio están dirigidos a apoyar financieramente las instituciones en el control preventivo y de investigación a la gestión de los recursos públicos, apoyar las instituciones para el control en el ámbito local y facilitar la logística para compartir información sobre las investigaciones adelantadas por las distintas entidades.

5. Conclusiones

El capítulo demuestra como en Colombia desde la adopción de la Constitución Política de 1991 se estableció un entramado institucional para contrarrestar la corrupción en el país a partir de tres entes de control: la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Fiscalía General de la Nación, cada una con sus competencias fiscales, disciplinarias y penales, respectivamente. Así como de cambios como la descentralización de la administración pública para permitir un mayor control desde lo local.

Adicionalmente se evidencia como se han establecido otra serie de instituciones para el control y lucha contra la corrupción ya sea por sectores o a través de competencias específicas para el control de las actividades de la gestión pública ya sea por agentes del Estado o por particulares que intervienen en esta.

Por otra parte, se han hechos esfuerzos por incluir en el sistema un programas y comisiones que conlleven al trabajo interinstitucional en la lucha por la corrupción, sin embargo, el trabajo de estos se ha concentrado en el diseño de herramientas y políticas nacionales o regionales y no en el trabajo frente a los procedimientos específicos de intervención dentro de la multiplicidad de entidades que intervienen en la prevención, investigación y sanción de la corrupción.

La participación ciudadana desde el año 2003 adquiere especial relevancia en la lucha contra la corrupción a través de las Veedurías Ciudadanas con el respaldo de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Participación que adquiere un nuevo impulso en el año 2011 con el Nuevo Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, en la que se crean las Comisiones Ciudadanas, como mecanismo de participación activa de la ciudadanía en el control de la gestión de los recursos públicos ya sea desde el seguimiento, prevención o denuncia.

Finalmente, debe advertirse que los desarrollos normativos tanto en la estructura institucional como frente a las medidas de lucha contra la corrupción tuvieron un especial auge durante la década de los 90. Los desarrollos posteriores responden al endurecimiento de las sanciones ya contempladas o la aclaración de estas que buscarían responder al reclamo social e ineficacia de las medidas contempladas en las normas por la continua presencia de escándalos de corrupción en el país, que de conformidad al informe de la ONG Transparencia Internacional, Colombia se ubica en el puesto 94 en el ranking de corrupción.

6. Referencias

7. Bernal Cuellar, Jaime (Procurador General de la Nación). Exposición de motivos Ley 734 de 2002. En: Colombia, Gaceta del Congreso No 291. Bogotá: Imprenta Nacional.
8. Colombia, (1991).Constitución política de Colombia 1991
9. Colombia, Congreso de la República (1996). Ley 256 de 1996
10. Colombia, Congreso de la República (1992). Ley 526 de 1992
11. Colombia, Congreso de la República (2003). Ley 850 de 2003
12. Colombia, Congreso de la República (1994). Ley 136 de 1994
13. C
Colombia, Congreso de la República (1994). Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1994).
14. C
Colombia, Congreso de la República (1993). Ley 80 de 1993.
15. C
Colombia, Congreso de la República (2007). Ley 1150 de 2007.
16. C
Colombia, Congreso de la República (2011). Ley 1474 de 2011.
17. C
Colombia, Congreso de la República (1998). Ley 489 de 1998.
18. C
Colombia, Congreso de la República (2002). Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).
19. C
Colombia, Congreso de la República (2004). Código Penal (Ley 599 de 1994).
20. C
Colombia, Congreso de la República (2004). Ley 906 de 2004.
21. C
Colombia, Congreso de la República (2000). Ley 610 de 2000.
22. Colombia, Congreso de la República (1998). Ley 446 de 1998.
23. C
Colombia, Presidente de la República (2011). Decreto 2163 de 2011.

24. Colombia, Presidente de la República (2005). Decreto 4327 de 2005. C
25. Colombia, Presidente de la República (2006). Decreto 2355 de 2006. C
26. Colombia, Presidente de la República (1992). Decreto 2165 de 1992. C
27. Colombia, Presidente de la República (2010). Decreto 1687 de 2010. C
28. Colombia, Presidente de la República (2000). Decreto 1016 de 2010. C
29. Colombia, Presidente de la República (2002). Decreto 990 de 2002. C
30. Colombia, Presidente de la República (1998). Decreto 2405 de 1998
31. Colombia, Presidente de la República (2001). Decreto 127 de 2001
32. Colombia, Presidente de la República (2003). Decreto 519 de 2003
33. González Salas, Edgar (2001). Evaluación de la descentralización municipal. En: la relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia. En: Archivos de Economía, 167. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Pag 33
34. Gamarra Vergara José (2006). Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones En: Archivos de Economía, 82. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación
35. Lemaitre, Julieta (2009). El derecho como conjuro. Bogotá: Siglo del Hombre.

36. M
Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Estatuto Anticorrupción. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
37. P
Presidencia de la República (1999). Directiva Presidencial Número 009, Lineamientos Para La Implementación De La Política De Lucha Contra La Corrupción. Bogotá.
38. R
Rodríguez Contreras, Enilsa (2011). Corrupción y probidad en los contratos estatales, legislación colombiana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
39. Z
Zuluaga Nieto, Jaime (1996). "Cuando la corrupción invade el tejido social". En: Nueva Sociedad Nro. 145, Septiembre – Octubre, 148 -159. Bogotá.