

— INVESTIGADORES —

# **COLOMBIA: un estudio sobre la corrupción y su impacto en los derechos humanos**

Olga Lucía Fernández Arbeláez  
Francisco Julio Taborda Ocampo







# Colombia: un estudio sobre la corrupción y su impacto en los derechos humanos

[ INVESTIGADORES ]

Bogotá D.C., 2022



Colombia: un estudio sobre la  
corrupción y su impacto en los  
derechos humanos



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

COLOMBIA: UN ESTUDIO SOBRE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO  
EN LOS DERECHOS HUMANOS  
© Olga Lucía Fernández Arbeláez, Francisco Julio Taborda Ocampo

Primera edición impresa, 2022

ISBN 978-958-609-107-7  
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-106-0  
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez  
Edición general: María Angélica Pumarejo  
Coordinación editorial: Publicaciones ESAP  
Diseño y diagramación: Oliver Rivera  
Corrección de estilo: Darío Ángel

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-  
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.  
Colombia, 2022  
[www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co)

---

Catalogación en la publicación - Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara – ESAP

Fernández Arbeláez, Olga Lucía  
Colombia: un estudio sobre la corrupción y su impacto en los derechos humanos / Olga Lucía Fernández Arbeláez, Francisco Julio Taborda Ocampo. - - 1aed. - - Bogotá :  
Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2022

Inlcuye bibliografía

ISBN 978-958-609-106-0 (papel)  
ISBN 978-958-609-107-7 (digital)



Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso escrito de la Escuela Superior de Administración Pública. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este documento compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno, el pensamiento oficial de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.

# Colombia: un estudio sobre la corrupción y su impacto en los derechos humanos

Olga Lucía Fernández Arbeláez  
Francisco Julio Taborda Ocampo





## Agradecimientos

Presentamos nuestro más sincero agradecimiento a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, que hizo posible el desarrollo de esta investigación, a través de la convocatoria pública de proyectos de investigación y que se presentó en la Línea de Investigación Derechos Humanos con Perspectiva de lo Público con el problema temático de investigación: Ética, Integridad Pública y Lucha Anticorrupción. Gracias por el apoyo, el compromiso, los aportes y el interés en apoyar el desarrollo de la investigación de todas las territoriales de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP en Colombia.

Así mismo, agradecemos a la Territorial Caldas por su apoyo definitivo, el compromiso con la investigación en Caldas a través del Grupo de Investigación ORION de la ESAP Territorial Caldas.

Agradecemos a la *Mesa de Víctimas del Municipio La Merced*, a cada uno de sus integrantes, y sus líderes que nos abrieron sus puertas a través del Personero Municipal y nos mostraron todos sus proyectos que desarrollan, su historia, su presente y sus expectativas. Es nuestro deseo poder visibilizar sus aportes para la construcción de un mejor país.

Los autores



## Provocaciones de orientación

*“La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida, y, por el contrario el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres... aquellos banquetes sazonados y... aquellas bebidas de nieve, me parecía a mí que estaba metido entre las estrechezas del hambre, porque no lo gozaba con la libertad que lo gozara si fueran mío; que las obligaciones de las recompensas de los beneficios y mercedes recibidas son ataduras que no dejan camppear el ánimo libre. ¡Venturoso aquél a quien el cielo dio un pedazo de pan, sin que le quede obligación de agradecerlo a otro que al mismo cielo!”*

**(Cervantes, 1913).**

*“La ignorancia supera a todo y en todo porque esta dice saberlo todo y la sabiduría dice que no sabe nada; pues la ignorancia dice todo lo que piensa y la sabiduría dice lo justo y conveniente. Porque la ignorancia navega en medio de la oscuridad como una noche polar”*

**(Quintín Lame, 2004).**

*“Más que esperanza, lo que necesitamos es acción. Cuando empezamos a actuar la esperanza está por todas partes. De modo que, en lugar de esperanza, busquemos acción. Entonces, solo entonces, llegará la esperanza”*

**(Thunberg, 2018).**



# Contenido

<b>Agradecimientos</b>	13
<b>Introducción</b>	17
<b>Aproximación al fenómeno de corrupción visto según los derechos humanos</b>	43
<i>Un enfoque sobre la Captura y Cooptación estatal</i>	43
<b>Percepción sobre los hechos de corrupción</b>	55
Descripción general de la muestra: aspectos sociodemográficos	58
Diseño	58
Análisis estadístico	59
<i>Estadísticos descriptivos de las variables categóricas</i>	59
Análisis de componentes principales	59
Resultados	60
<b>Características de los departamentos más corruptos en Colombia</b>	65
<i>Población</i>	66
<i>Pobreza</i>	67
<i>Recursos</i>	67
<i>Producto Interno Bruto</i>	68
<i>Desempleo e informalidad</i>	72
<i>Sistema General de Seguridad Social en Salud</i>	72
<i>Educación</i>	72
<b>Hechos de corrupción</b>	72
Principales hechos de corrupción en Colombia en tres sectores	72
<i>Sector salud</i>	72

<i>Sector educación</i>	86
<i>Sector infraestructura</i>	95
<b>Estrategias de lucha anticorrupción</b>	105
Estrategias Internacionales, nacionales y locales de lucha contra la corrupción	105
La corrupción más allá de los victimarios: estrategias de lucha contra la corrupción derivadas del Acuerdo de Paz	107
Casos de corrupción en la <i>periferia de la periferia</i>	109
El combate a la corrupción y el cierre de brechas sociales como mecanismo de superación de la exclusión	114
La lucha contra la corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Previsiones normativas e institucionales	118
<b>Conclusiones</b>	123
<b>Referencias</b>	192



## Prólogo

Es un gran honor para mí que los autores de esta obra me hayan convocado a presentarla. En los albores del siglo me correspondió dirigir el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción cuyo propósito esencial era el de articular los actores que protagonizaban la labor de dicha lucha y establecer los propósitos que se propondrían en la Rama Ejecutiva para contribuir a la construcción de una estrategia de Estado en dicha materia.

Fueron tiempos en los cuales la iniciativa global contra la corrupción convocaba la voluntad de los Estados y, por consiguiente, se pusieron en marcha varios instrumentos internacionales para atacar dicho fenómeno entre los cuales vale destacar dos:

En primer lugar, ya se contaba con un primer esfuerzo, proveniente de la OEA que había sido adoptado en 1996 y se denominaba la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (Colombia la ratificó el 25 de noviembre de 1998), de tal manera que la labor de los Estados Parte se orientaba a diseñar y poner en marcha el mecanismo de seguimiento para su implementación, para lo cual fui designado por el gobierno para formar parte del comité de expertos y participar en el diseño de ese mecanismo que fue publicado solo en 2002.

En segundo lugar, en el sistema de Naciones Unidas, se venía madurando la idea de fortalecer la lucha contra la corrupción, para lo cual se definió crear un comité ad hoc para proponer un instrumento cuyo punto de partida fue la llamada Convención de Palermo, que es la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. También me correspondió conformar la comisión de expertos que representó a Colombia en la negociación de dicho instrumento, que se llamó la Convención de Mérida.



La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita por Colombia en diciembre 10 de 2003 y ratificada mediante Ley 970 de 2005, introdujo serios compromisos globales contra este fenómeno y fue un paso al frente en la lucha contra la corrupción.

Colombia la protagonizó el evento: el Presidente de dicha comisión fue nuestro embajador en Viena, quien desempeñó su encargo con solvencia y el equipo colombiano, conformado por el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el director del Programa Presidencial de lucha contra la Corrupción, acompañado de los funcionarios de la Embajada en Viena, logró incorporar varios ejes temáticos en dicho instrumento, de los cuales vale la pena resaltar los textos definitivos sobre el levantamiento de la reserva bancaria, la responsabilidad penal de personas jurídicas, la protección de víctimas y testigos y la repatriación de capitales. Alguno de esos textos quedó de nuestro puño y letra.

El libro que el lector tiene en sus manos en estos momentos entraña un importante planteamiento, que consiste en mirar la corrupción como factor determinante en la vulneración de los derechos humanos. Realmente, el problema es sistémico y hay consenso en el hecho de que los actos de corrupción impiden la realización de los fines esenciales del Estado, pues afectan la vida digna como principio y fundamento del Estado Social de Derecho y así desencadena una afectación a todos los derechos humanos.

Para adoptar una política de lucha contra la corrupción, hay dos grandes pilares: prevención y sanción. El debate, irresoluble hasta ahora y que siempre estará vigente sobre lo que es más importante, si sancionar los actos de corrupción o si prevenirlos, para mí es irrelevante. Hay que hacer ambas cosas, pero en mi opinión el mayor énfasis está en construir ciudadanía y por tanto en la prevención. Cuando nos relacionamos con el Estado desde nuestra racionalidad individual como el depositario de nuestros anhelos, la racionalidad colectiva se impone y, por consiguiente, prevalece el bien común. Los colombianos tenemos una racionalidad individual muy alta y una muy baja racionalidad colectiva. Es posible que este libro ayude al lector a debatirse en sus reflexiones frente a estos dos puntos.

Hay temas difíciles que se abordan con juicio en el libro: la relación entre corrupción y pobreza (no sé si sea cierto que todo país corrupto es pobre o si todos los países pobres son corruptos; o, si en los países más pobres, no hay corrupción porque no hay qué robar o si los países ricos son los que más riesgos tienen de corrupción) en esto el lector se formará su idea.

También ha sido polémico el cálculo del valor de la corrupción y la razón que sustenta la imposibilidad de hacerlo es simple: nadie conoce la cifra oscura de la criminalidad. Por lo tanto, solo pueden cuantificarse con certeza los casos determinados efectivamente como de corrupción. En Colombia, el método usado por la Contraloría es discutible, y se orienta a las contrataciones públicas, ya que parte de una regla de tres según la cual, de acuerdo con las encuestas de percepción, el promedio de las coimas en la contratación estatal es X % y el valor total de la contratación estatal es Y Billones. Por lo tanto, la cifra no necesariamente es cierta.

Esta publicación contiene un serio análisis del problema, con una visión holística, y aborda con seriedad y profundidad aspectos fundamentales que señalan el hilo conductor de nuestros retos contemporáneos desde lo local a lo global.

Las conclusiones son serias y apuntan al centro del problema. El principal está establecido por la grave ausencia del Estado, que determina que el mayor riesgo y la más grande manifestación de corrupción sea la captura del Estado por grupos legales e ilegales que se benefician de ese vacío y de la gran crisis de institucionalidad, todo lo cual les permite a grupos de delincuencia organizada, disponer a sus anchas de los recursos públicos y a grupos de interés favorecerse del ejercicio del poder.

El Estudio no pierde de vista, como dice el dicho, que “para bailar se necesitan dos”, y por ello, el rol del sector privado en su concurrencia al mercado impone elevar los niveles de responsabilidad social de la empresa para asumir un compromiso mayor de respeto, ética empresarial y redistribución de la riqueza.

En el análisis, también se plantea un problema que siempre ha sido tenido como tema aparte y es la relación entre conflicto armado, narcotráfico y corrupción. Sin duda, estos tres fenómenos están íntimamente correlacionados y deben formar parte de un mismo análisis, porque los tres entrañan el grave problema de fractura del Estado.

Colombia ha sido percibida como estado fracasado (failure State) y el gran reto que tenemos como sociedad es reconstruirlo para asegurar un mejor futuro. El texto que el lector abordará a continuación propone claves para lograrlo.

*Lorenzo Octavio Calderón Jaramillo*



# Introducción

La corrupción es un fenómeno multidimensional con gran capacidad de adaptación a las reformas institucionales que hacen los estados para combatirla y es por esa razón que las meras reformas legales, a través de la creación de tipos penales o normas fiscales o disciplinarias para luchar contra ese flagelo siempre quedan rebasadas por la gran flexibilidad que muestran quienes despliegan estrategias para cometer actos corruptos en diversos escenarios como licitaciones, invitaciones públicas o cualquier forma de contratación estatal o de enganche de personal destinado a labores públicas e incluso privadas.

Cuando los estados se enfocan en luchar contra la corrupción tomando como punto de partida únicamente la afectación a las finanzas públicas y dejando de lado la perspectiva del grave impacto que tiene dicho flagelo global sobre los derechos humanos, están contribuyendo a hacer más débiles las posibilidades de realización efectiva de esos derechos, especialmente de los sociales, pues la falta de recursos en países en los que la inversión pública es deficiente en materia social, trunca las posibilidades de garantizar los derechos de una manera adecuada. Los hechos que ha conocido el país en el fallido contrato con Centros Poblados, así lo demuestran, pues el fracaso en el desarrollo de dicho contrato frustró las posibilidades de miles de niños y jóvenes de acceder a internet, y, con ello, de mejorar sus posibilidades de educación y desarrollo personal, especialmente en zonas donde la conexión a la internet era inexistente y que tristemente continuará siendo así por mucho tiempo ante la fragilidad de la justicia por investigar y sancionar los delitos cometidos desde el inicio de la ejecución de dicho contrato. Lo anterior por no nombrar las vías no construidas o la persistente fragilidad del derecho a la salud, que mantienen fuera de los beneficios del desarrollo, inmensas capas de la sociedad, especialmente del sector rural o de las poblaciones pequeñas en nuestro país y en muchos otros que padecen este terrible flagelo.

El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (IPC 2019), que mide aspectos relacionados con la gestión de los recursos del Estado, la contratación en el sector público, así como las sanciones ejemplares en casos de corrupción, posiciona a Colombia en el puesto noventa y seis de un total de ciento ochenta países evaluados al obtener una calificación de 37 sobre 100, condición que ha mantenido durante los últimos años. Este resultado refuerza la necesidad de la lucha contra la corrupción, un reto permanente y complejo que requiere la articulación de diversos sectores de la sociedad y la acción coordinada entre los distintos actores. En este sentido, la academia tiene una responsabilidad social fundamental por ser un escenario para la creación de propuestas capaces de poner a prueba las visiones y los planteamientos tradicionales que han resultado ineficaces contra este mal que impregna todas las instituciones, tanto del sector público como del privado. Además, se ha identificado que, en términos generales, se da una relación directa entre una calificación desfavorable, esto es, altos niveles de percepción de corrupción y una pobre protección de los Derechos Humanos, lo que indica que el trabajo por la promoción y protección de los Derechos Humanos y los esfuerzos anti-corrupción se fortalecen mutuamente.

A la vez, la Resolución 1/18 sobre Corrupción y DDHH de la Comisión Interamericana de marzo de 2018 invita a combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, así como en la institucionalidad democrática y el respeto del Estado de Derecho (Resolución 1/18, Comisión Interamericana, 2018). De la misma manera, la Convención de la ONU contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción (2004), y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), se enmarcan en una estrategia que prioriza la protección de los Derechos Humanos. El Compromiso de Lima de Gobernabilidad democrática frente a la corrupción (Organización de Estados Americanos, 2018a), y la VIII Cumbre de las Américas en abril de 2018 sugieren salvaguardar aspectos como el acceso a la información, la transparencia, la libertad de expresión, la autonomía, la independencia y la capacidad de los sistemas de justicia. Los esfuerzos de los gobiernos para enfrentar la actual pandemia por Covid-19 han mostrado de manera cruda esa relación, pues, en países como Ecuador y Colombia, algunos productos que contienen los kits de ayuda para la pandemia han sido cobrados a las entidades estatales a cuatro y cinco veces el valor del mercado.

El presente texto contiene información producto de la investigación Perspectiva de la educación en derechos humanos en los esfuerzos anticorrupción de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– Territorial Caldas, cuyos objetivos fueron determinar las características de los departamentos señalados como los más corruptos, identificar el conocimiento que algunos actores sociales tienen sobre los delitos contra las instituciones del Estado y sobre la corrupción, y establecer la relación entre corrupción y derechos humanos, para ofrecer un marco de comprensión de los delitos relacionados con la corrupción en Colombia.

El proyecto indagó por la percepción que tienen trescientos sesenta y tres hombres y mujeres mayores de edad sobre la corrupción en el país; por la credibilidad hacia las instituciones del Estado, y sobre la cultura ciudadana. Los criterios de selección de la muestra fueron personas de ambos sexos, mayores de edad. Para esta primera parte, se utilizó la

metodología usual de “surveys” o encuesta consistente en elaboración de preguntas de selección múltiple relacionadas con las prácticas, los conocimientos y las acciones que la comunidad realiza. Así mismo, se hizo una revisión documental de estadísticas de los departamentos del país señalados como los más corruptos en las plataformas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE; el Departamento Nacional de Planeación DNP; el Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (SICODIS); la Secretaría de Transparencia, entre otros, donde se analizaron las características de población, pobreza, recursos, producto interno bruto, desempleo e informalidad. Finalmente, se consultaron los hechos de corrupción reportados en la prensa nacional y regional, en diferentes medios radiales y en boletines de prensa de los órganos de control, recopilados en el tercer informe investigativo de Monitor Ciudadano de la Corrupción (2019), proyecto de la Corporación Transparencia por Colombia, desde enero de 2016 hasta julio de 2018. Cabe resaltar que los hechos de corrupción en los sectores salud, educación e infraestructura, citados en el texto, son casos representativos y altamente publicitados debido a los actores involucrados y a los montos comprometidos., a partir del Código Penal colombiano y otras normas. De esta manera, logramos confrontar algunos datos en la recolección de información para presentar a ustedes el libro que hoy tienen en sus manos.

El capítulo inicial expone algunos impactos de la corrupción sobre los derechos humanos, invitando a los lectores a ampliar la mirada sobre las implicancias de aquel fenómeno en las garantías sobre todo de tipo social y económico. Este primer capítulo presenta algunas cifras de lo que representan las multimillonarias pérdidas debidas a la corrupción y acerca de las obras o niveles de desarrollo, por ejemplo, en infraestructura, que se podrían alcanzar si dichos recursos no fueran dilapidados o robados por los corruptos. El capítulo reseña algunos estudios que permiten ampliar la mirada sobre la corrupción, relacionándola con los derechos humanos y se centra de manera especial en la iniciativa sobre lucha anticorrupción que, a manera de consulta ciudadana, se adelantó en Colombia y que en su mayoría de preguntas desafortunadamente no alcanzó el umbral necesario que obligara al Congreso y al Ejecutivo a desarrollarla mediante leyes. En el segundo capítulo se encuentran los resultados de la encuesta sobre corrupción que incluye aspectos relacionados con la percepción de los participantes sobre el nivel de corrupción en Colombia, así como el conocimiento de los delitos relacionados y la identificación de hechos de corrupción, cultura ciudadana y cultura de la legalidad. Este segundo capítulo analiza las variables establecidas en la encuesta y muestra tendencias derivadas de las respuestas a las preguntas del formulario de la encuesta, para presentar algunas conclusiones preliminares a partir de dicho instrumento.

El tercer capítulo comprende la caracterización de las regiones y los departamentos reconocidos como los más corruptos del país, con el propósito de analizar en qué sectores es más intenso el fenómeno de corrupción en esas regiones, recurriendo a diferentes variables y fuentes de información. Este capítulo parte de la idea de que durante los momentos más cruentos del conflicto armado, los hechos de corrupción eran de alguna manera invisibilizados por las noticias de violencia, y que ahora, que se ha conquistado una cierta paz en algunas regiones y en el país en general, el fenómeno se torna más

evidente y permite ver muchos otros sectores que están involucrados (incluido el sector privado con fenómenos de cartelización empresarial por ejemplo o el fenómeno de Odebrecht que ha impactado un sector neurálgico del país), lo cual no era posible durante los momentos más álgidos del conflicto armado.

El capítulo cuarto presenta una descripción detallada sobre los hechos de corrupción más conocidos y renombrados en los sectores salud, educación e infraestructura, y expone cómo los derechos humanos se vulneran por estas y muchas otras situaciones de corrupción. El capítulo intenta realizar también una georreferenciación que relaciona hechos y lugares donde ocurren, así como cifras relativas a dichos sectores y regiones del país. También incluye un mapeo sobre niveles de riesgo de corrupción, por departamento, tratando de mostrar las entidades de la institucionalidad estatal regional que son más vulnerables.

El quinto capítulo explica las estrategias anticorrupción vigentes en los ámbitos internacional, nacional y local, así como la visión, enfoques y estrategias de lucha contra ese flagelo, contenidas en el Acuerdo de Paz alcanzado en 2016 con las FARC-EP. Con este fin, se analizan los aportes de varios instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la corrupción, así como documentos fruto de declaraciones o de varios espacios internacionales intergubernamentales o interagenciales, como por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el país, se describen los principales instrumentos legales y en el ámbito territorial de Caldas, se muestra las iniciativas del gobierno de este departamento en la creación y puesta en marcha de estrategias de lucha contra la corrupción. Al cierre de este capítulo, se describe el enfoque asumido por los negociadores del Acuerdo de Paz en materia de lucha contra la corrupción (como práctica provocadora de violencia y perpetuadora del conflicto armado), así como las herramientas de lucha contra este fenómeno, incluidas en dicho Acuerdo.

Finalmente, se establecen algunas conclusiones y sugerencias tendientes a fortalecer la gestión de las organizaciones, entidades y actores públicos y privados para contrarrestar este fenómeno. El componente de participación ciudadana resulta clave en todos los análisis y estrategias que se formulan para combatir la corrupción, así como la ampliación de los enfoques, de tal manera que cada vez más se asuma la corrupción como una violación a los derechos humanos y nos hagamos conscientes de que no solo el sector público está involucrado en dicho fenómeno sino que cada vez más el sector privado incurre sistemáticamente en prácticas corruptas como la cartelización empresarial o la compra de “decisiones” en las altas esferas de los gobiernos y en todos los órdenes de la vida de los ciudadanos en los que tiene incidencia a través de la provisión de servicios de comercio y en otros ámbitos.





# Aproximación al fenómeno de corrupción visto según los derechos humanos

La corrupción como fenómeno estructural ha traído consecuencias incalculables para la democracia y la sociedad. Una hipótesis señala que se ha convertido en una abstracción colectiva desligada de sus implicaciones reales sobre la vida de las personas y, aunque muchos califiquen como negativo cualquier acto de corrupción, aún su sentido tácito sigue distante o desligado de los efectos sobre la dignidad humana. El asunto es que, de no sentar bases éticas lo suficientemente firmes para entender y repudiar esta dinámica, se seguirá justificando bajo la excusa de que no hace daño a nadie, o de que “roba pero hace obras”, pues la pérdida de valores de los infractores y actores de lo político se ha naturalizado y ha impregnado rápidamente otras esferas de la sociedad como organizaciones, grupos, gremios, instituciones públicas y privadas.

En Colombia, se pierden por concepto de corrupción 50 billones de pesos al año, el equivalente a unos 18.400 millones de dólares según cálculos de la Contraloría General de la República (2018). Según los cálculos de esta entidad, con 50 billones de pesos alcanzaría para construir 3 líneas del metro de Bogotá con una capacidad para setenta y dos mil pasajeros hora/sentido (más de medio millón de pasajeros al día), y una extensión de 23.9 km que conectaría sur y norte en veintisiete minutos para beneficiar de manera directa los habitantes de setenta y ocho barrios de la capital de Colombia. En otra comparación, se afirma que con esa suma se podría cubrir el costo estimado de las “Obras de Cuarta Generación de Concesiones Viales de Colombia”, proyecto que está avaluado en 47 billones de pesos, esto es, cerca de 18.000 millones de dólares (ANI, 2018), mediante el cual se propone construir más de 8.000 km de carreteras, doble calzadas y túneles para facilitar la conexión con los puertos de exportación, reducir costos y tiempos de desplazamiento.

En un informe publicado por la Corporación Transparencia por Colombia en 2019, se recopilan actos de corrupción ocurridos en todo el territorio nacional reportados por diferentes medios de comunicación. El documento presenta, entre otros datos, el porcentaje de participación de las entidades territoriales en prácticas corruptas y concluye que las regiones Caribe, Centro Oriente y Pacífica concentran el 79 % de los sucesos. Se destacan los departamentos de Santander (14 %), Atlántico (10 %), Valle del Cauca (8 %), Bolívar (7 %) y Antioquia (6 %). De igual forma, identifica los sectores más afectados: Educación (16 %), Salud (13 %), e Infraestructura y Transporte (15 %).

Según el informe, la corrupción administrativa fue la de mayor prevalencia en los reportes presentados por los medios de comunicación durante el período en mención, ya que se detectaron hechos corruptos en el ámbito administrativo en un 73 %, privado en un 9 %, y judicial en un 7 %, datos reportados entre enero de 2016 y julio de 2018 (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019).

En efecto, de un total de 1.101 alcaldes, 12.061 concejales y 32 gobernadores electos para el período 2016-2019, más de la mitad (52,4 %) estuvieron envueltos en investigaciones, sanciones o inhabilidades por hechos de corrupción. El documento también señala que el 69 % de las prácticas corruptas fueron de alcance municipal y el 25 % de nivel Departamental. Por otro lado, el 39 % de los hechos están vinculados a los funcionarios públicos, y el 30 % a funcionarios electos por voto popular, de los cuales el 41 % fueron concejales y el 40 % alcaldes (p. 12).

La iniciativa de participación ciudadana más relevante de los últimos años, como apuesta de lucha contra este problema público es la Consulta Anticorrupción (2018), con un total de 11'674.951 votos a favor, preguntaba a los ciudadanos si estaban de acuerdo o no con los siguientes aspectos:

1. Reducir el salario de los congresistas.
2. Cárcel y sanción a corruptos.
3. Contratación transparente.
4. Presupuestos públicos con participación ciudadana.
5. Rendición de cuentas de los Congresistas, Concejales y Diputados.
6. Publicación de la declaración de renta, bienes y conflicto de intereses.
7. Límites a períodos en corporaciones públicas (Misión de Observación Electoral, 2018).

Lamentablemente, la Consulta Anticorrupción no alcanzó los 12'140.342 de votos necesarios para convertirse en mandato al Congreso de la República, por lo que se llevó a cabo una Mesa Anticorrupción, iniciativa del nuevo mandatario, en donde el Presidente, los Ministros y los voceros de los partidos acordaron sacar adelante los siete puntos de la Consulta. Sin embargo, la falta de voluntad política de los actores involucrados, sumada a la falta de movilización ciudadana para exigir su cumplimiento, repercutió en el fracaso de la propuesta. Situaciones como esta dificultan la lucha contra estas prácticas

corruptas que atentan contra la democracia, el crecimiento económico y la reducción de las brechas sociales, pese a que el gobierno y los partidos proclaman como bandera la necesidad de combatir la corrupción. A continuación, se expone la situación de los siete puntos en diciembre de 2019:

*El primer punto: reducir el salario de los congresistas*, fue el primero que se frustró en el Congreso de 2018. Tras un intento de debate en la Comisión Primera de Cámara, la gran mayoría de los Representantes se declararon impedidos para decidir. De haber sido aprobado este punto, el país se habría ahorrado más doscientos trece mil millones de pesos al año. A pesar del supuesto impedimento, los Congresistas sí aprobaron el incremento del salario en el 2019 a treinta y dos millones setecientos cuarenta y un mil pesos, con reajuste retroactivo del 4,5 %, según el Decreto 1265 del Gobierno Nacional, equivalente a \$1,4 millones más que en 2018. Este ajuste aplica para 108 senadores y 171 representantes, un total de 279 congresistas, es decir, asciende a la suma de nueve mil ciento treinta y cuatro millones setecientos treinta y nueve mil pesos. En contraste, un ciudadano gana un salario mínimo de \$ 828.116, con un aumento anual de \$46.874. Es decir, un congresista gana casi 40 veces más de lo que logra percibir un ciudadano que gana el salario mínimo.

*El segundo punto: Cárcel y sanción de contratar con el Estado a corruptos* pasó en el año 2018 porque se adhirió a un proyecto de ley presentado por la Fiscalía. Sin embargo, el 20 de junio de 2019, en su último debate, se hundió en el Senado porque no hubo concertación con la Cámara de Representantes, por la dilación de las presidencias de Cámara y Senado. A la vez, el partido Alianza Verde radicó de nuevo el proyecto y en diciembre de 2019, estaba pendiente el último debate en plenaria de Senado. Este punto busca poner límites a privilegios carcelarios, y aumentar las penas para delitos de corrupción, teniendo en cuenta que las penas son mínimas y no guardan proporción con el daño que causan al país, mucho menos con los montos percibidos a nivel personal. Los principales hechos de corrupción se vinculan a funcionarios y servidores públicos elegidos por voto popular (alcaldes, gobernadores, concejales y congresistas). En la actualidad, hay 23 senadores de la República investigados por hechos de corrupción (El Tiempo, 2019).

*El tercer punto: contratación transparente*, se aprobó en la Comisión Primera del Senado en el 2018. De esta manera, desde el 15 de julio, toda la contratación pública funciona con un modelo estándar para todos los procesos que involucren dinero público. Así, todos los contratos que tengan las entidades territoriales se suben a la plataforma SECOP II. El partido Alianza Verde dejó constancia que al incluir el domicilio de los contratistas se pone en riesgo la escogencia de los mejores contratistas. Está pendiente un último debate en Cámara de Representantes.

*El cuarto punto: presupuestos públicos con participación de la ciudadanía a través de audiencias públicas*, pretendía que la gente tuviera conocimiento y participación al definir los presupuestos en su territorio, procurando más transparencia y menos acuerdos ocultos. El 19 de junio de 2019, no logró los votos necesarios en la Comisión Cuarta del Senado y nunca llegó a la Cámara de Representantes.

*El quinto punto: Rendición de cuentas de los Congresistas, concejales y Diputados de su asistencia, votación y gestión*. En la plenaria de la Cámara de Representantes pasó para

contar a la ciudadanía cómo votan, qué proponen y qué tanto asisten a las sesiones. Sin embargo, el Senado no terminó la votación porque no estuvieron de acuerdo con informar sobre las reuniones, el lugar, la fecha y el tema tratado; así como información sobre los votos para la elección de los servidores públicos y la relación de las inversiones que se hayan gestionado mediante audiencias públicas de priorización de presupuestos, reuniones y proyectos. El Partido Alianza Verde denunció que no hacerlo incumplía el deber de publicar el voto, la agenda, y las partidas presupuestales gestionadas por los congresistas por lo que está en estado de aprobado con retroceso a diciembre de 2019.

*El sexto punto: publicación de la declaración de renta, bienes y conflicto de intereses.* En noviembre de 2018 se aprobó en el Congreso que todos los servidores públicos: congresistas y altos funcionarios del Estado, hicieran pública su declaración de renta, la declaración de bienes y patrimonios y los conflictos de intereses. Estos deberán ser cargados en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

Finalmente, *el séptimo punto: límites a períodos en corporaciones públicas* fue hundido por la Comisión Primera de Cámara en octubre de 2018.

De esta manera, fueron hundidos en el Congreso 5 de los 7 puntos para luchar contra la corrupción; los puntos que no pasaron fueron: *reducir el salario de los congresistas; presupuestos públicos con participación ciudadana a través de audiencias públicas y límites a períodos en corporaciones públicas*. Logró pasar solo el punto 6 *hacer pública la declaración de renta*. A la fecha de redacción de este libro, estaban pendientes en último debate en Senado y Cámara respectivamente en su orden: *cárcel y sanción a corruptos y contratación transparente* y están aprobados con retroceso: *rendición de cuentas de los congresistas y conflicto de intereses*.

El Gobierno de Iván Duque (2018-2022) priorizó las objeciones a la Justicia Especial para la Paz (JEP) y el Plan de Desarrollo Nacional, además de los intereses particulares de los congresistas, sobre esta iniciativa anticorrupción que contó con el apoyo de más de 11 millones de personas, una cantidad superior a los votos obtenidos por el actual Presidente para ser elegido.

Fenómenos como los descritos atrás hacen necesaria la promoción y consolidación de una cultura de integridad que abarque al conjunto de la sociedad, a través de la generación de propuestas que favorezcan la actuación proba y transparente de los funcionarios públicos, así como el empoderamiento de la sociedad civil, requeridos para la transformación de estas dinámicas. La educación juega un papel fundamental en la creación de conciencia colectiva lo que permite crear espacios de reflexión y participación en la sociedad y en las comunidades. Se trata de que la educación conecte con los destinatarios, provea información relevante, ofrezca oportunidad para la práctica y fomente la adaptación creativa de los temas estudiados.

Como lo recomienda la OCDE, es importante concientizar a la población en relación con las ventajas que tiene la integridad en el nivel público y la reducción a niveles ínfimos de la tolerancia a la corrupción, lo cual incluye las normas de integridad en el sector oficial.

Es importante desarrollar campañas de educación cívica sobre integridad pública, especialmente en las instituciones educativas (Consejo de la OCDE, 2017).

### *Un enfoque sobre la Captura y Cooptación estatal*

Así, Garay Salamanca & Salcedo Alvarán (2018) presentan la situación de Colombia en escenarios sofisticados de cooptación institucional que superan el soborno, en detrimento de los intereses colectivos y que contribuyen a la fragilidad institucional, un círculo vicioso entre corrupción, disfuncionalidad institucional y diversificación criminal. Para esta cooptación, explican los autores, se requiere una participación decisiva de varios agentes que operan en organizaciones legales e ilegales, y que tienen una estricta coordinación de intereses, así como una estructuración operacional eficaz para penetrar instituciones, normas y regulaciones con el propósito de obtener beneficios de diversa índole, económicos, sociales y políticos.

Se presenta un desconocimiento de la complejidad y la trascendencia para la sociedad de avanzados procesos de captura y cooptación institucional como los observados en el país en las últimas décadas con casos de corrupción de alto impacto (Cerro Matoso, los hechos promovidos por la familia Nule, Foncolpuertos, la salud, las mafias en el fútbol, las defraudaciones en el sistema de regalías, entre otros). Los estudios más comunes se restringen a la corrupción primaria del soborno esporádico, diferente a la estructura de complejas redes criminales o ilícitas como las denominadas redes de macro-corrupción, de macro-criminalidad que, según los autores, se refieren a estructuras ilícitas/criminales no fáciles de comprender a simple vista, y que tornan obsoletos los conceptos y las metodologías tradicionalmente usados por los sistemas judiciales. En este sentido, se pretende investigar, juzgar y sancionar prácticas de corrupción con códigos penales redactados en otras épocas del siglo XX que no expresan las cada vez más refinadas características de la corrupción actual.

En este sentido, se pretende investigar, juzgar y sancionar prácticas de corrupción con códigos penales formulados a principios del siglo XX. Estas redes de macro-corrupción continúan especializándose por medio del uso intensivo de las tecnologías de uso transnacional de información y dinero en tiempo real.

Otro enfoque revisado es el impacto que tiene la corrupción en la efectividad de los derechos humanos. Para Peters (2015) el debilitamiento institucional conduce a la consolidación de la impunidad y los derechos se relativizan. Así, es necesario comprender las causas y las nuevas expresiones de corrupción y su relación con los derechos humanos, que vulneran los principios básicos de la democracia bajo la idea de igualdad de oportunidades para la sociedad. Se requiere en la democracia defender los derechos de la ciudadanía, asegurar la justicia, en un escenario donde cada persona es responsable de lograr un cambio cultural.

Los países con altas tasas de corrupción son países con un registro pobre de protección de los derechos humanos no solo los civiles y políticos sino los sociales. El derecho a la

salud, a la educación de calidad, a la vivienda, a la alimentación, a los servicios públicos adecuados, derecho al trabajo etc. Respetar, proteger y cumplir son tres dimensiones que obligan a los Estados a promulgar leyes efectivas, asumiendo acciones administrativas eficaces y un compromiso con los procesos legales efectivos; siendo los anteriores elementos procedimentales de gran importancia para combatir la corrupción.

El SIDH concibe la corrupción como una barrera que impide garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos. La Convención de la ONU contra la corrupción afirma que socaba la democracia y el Estado de Derecho. La educación sobre la anticorrupción es un insumo para alcanzar un cambio cultural. El hecho de normalizar la mentira afecta los valores de la sociedad, justificando actos que muchas veces son condenables si se produjeran en otros contextos.

La CIDH en la Resolución 1/18 de 2018 (2018b), ha dejado claro que la corrupción va en contravía del respeto a los DDHH, ya que vulnera los derechos en el plano político, social, económico, cultural y ambiental. Así mismo, esta Corte afirma que la corrupción le hace daño al desarrollo de la Nación, a la gobernabilidad y a las instituciones, fomentando fenómenos como la impunidad, alterando el Estado Social de Derecho y aumentando la desigualdad social.

El 20 de junio de 2017, la Comisión de los Derechos Humanos destacó la promoción de la educación contra la corrupción para proteger los Derechos Humanos. De esta manera, en el marco de relación de la corrupción y el deterioro de los derechos humanos, se han identificado aportes valiosos que indican la importancia y la necesidad de establecer principios esenciales que permitan entablar un diálogo transversal a todas las disciplinas académicas, de tal forma que surjan aportes a una nueva conciencia colectiva estructural para una sociedad solidaria, con principios éticos de probidad y rectitud.

El impacto político que tienen gran parte de las estrategias anticorrupción ha sido históricamente bajo. Una oportunidad radica en identificar la relación entre la corrupción y los Derechos Humanos, lo cual permitiría convencer a los funcionarios del Estado, a los congresistas, los empresarios y la sociedad, con el fin que asuman su responsabilidad en el objetivo de acabar con la corrupción.

En la medida que las personas se concienticen del daño que le hace la corrupción a los bienes públicos y particulares, y sean conscientes del daño potencial que acarrea hasta la forma más mínima de corrupción, la sociedad estará preparada para prevenir este fenómeno. En ese sentido, es importante que las instituciones que defienden los Derechos Humanos reconozcan las ventajas de trabajar mancomunadamente con las agencias anticorrupción en el plano nacional e internacional.

Así, es importante analizar qué Derechos Humanos se vulneran de acuerdo con los fenómenos específicos de corrupción, de tal forma que se pueda identificar cuándo los ciudadanos

pueden reclamar legítimamente, así como ayudar a las instituciones a reconocer las víctimas de la corrupción.

La asociación de los hechos de corrupción con la violación a los DDHH propicia la acción, sobre todo si los actos de corrupción se pueden combatir a través del uso de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales, con el fin de supervisar el cumplimiento de los derechos humanos (CIEDH, 2009). Sin embargo, para la creación de escenarios que propicien la actuación transparente de los funcionarios públicos y privados, este conocimiento debe ser difundido a través de estrategias pedagógicas eficaces, con el fin de fortalecer la integridad pública.

En relación con la tríada: Educación, Cultura ciudadana y Cultura de la legalidad, en 2016, Eduardo Caparrós y Fernando Gil plantean en México un modelo de educación que conciben como “Cultura de la legalidad” en donde sostienen que la inclusión de valores en los modelos pedagógicos actuales requiere un fortalecimiento precisamente en las estructuras “mentales” que remitan a establecer posturas críticas en temas de la corrupción. Es decir, la cultura de la legalidad debe iniciar primero por una cultura de la educación, a lo cual, de acuerdo con las realidades del país, las reflexiones sobre las situaciones polémicas serán el eje articulador para proponer alternativas posibles y soluciones conectadas con la incorporación de los valores en los módulos o currículos escolares.

Todo ello, según los autores, se puede lograr mediante la figura de los cuentacuentos, para reflejar a través de historias o historietas casos o comportamientos cotidianos, y estudiar las reacciones que se puedan suscitar en los niños, siempre teniendo como objetivo configurar una serie de valores y actitudes en rechazo a las prácticas corruptas. La relación educación-corrupción es la entrada sobre la cual la pedagogía transforma el comportamiento de los seres humanos, esencialmente en los más pequeños.

Respecto a la cultura de la legalidad, Eliana María Mahecha López (2014), en su artículo “Educación y cultura de la legalidad”, expone en el centro de convergencia la formación en valores. A partir de estos, se comienza a construir esa cultura de la legalidad y, si la ética se circunscribe al escenario pedagógico y académico seguramente se concretará o se fortalecerá una ciudadanía participante en el contexto actual. De ahí que, intentar describir y quizás interpretar ausencias de tipo moral –valores– en sujetos que rechazan los actos corruptos probablemente den un poco de luz sobre las razones de que en el mundo la indiferencia es cada vez más acentuada y, muy posiblemente, se podrán ver algunas causas de dichas prácticas corruptas.

En el ámbito nacional, surge una propuesta de promover una ciudadanía con rasgos de identidad, en el sentido en que el concepto de transparencia remite automáticamente a la premisa de que la cultura ciudadana puede sensibilizar sobre conocimientos relacionados con derechos y deberes en sintonía con el país: la corrupción, y que como centro de debate debe empezar por incluir ciudadanía, grupos sociales y academia en todas las edades haciendo posible acogerse a la transparencia.



Esta idea de Lucía Álvarez, Mara Rodríguez y Albeiro Marrugo plasmada en el año 2018 plantea también que la educación es el camino para lograr coherencia con el pensar, el hablar y el actuar, por eso es importante que la educación tome fuerza y logre sembrar valores ausentes en el ámbito académico y de formación. Firmar pactos por la transparencia, como bien lo indican, es otra apuesta que invita a ser más partícipes, es un acuerdo mutuo, y es tomado como referencia por su iniciativa ciudadana para dejar un mensaje sentido sobre la inmediatez de reflexionar sobre los actos de la cotidianidad y plantear alternativas de cambio –así sean pequeños– en la cultura y en un pensamiento transparente, logrando que los interesados en contribuir a ese cambio se comprometan en cumplir con la ley, con los principios, con las normas de convivencia.

Por su parte, Camilo Cetina, secretario de Transparencia de la Presidencia de Colombia, en 2016, detalla formas y métodos para medir la corrupción e intentar explicar cómo este fenómeno que, si bien no se puede medir completamente, sí puede dar muchas pistas de la percepción que se tiene sobre este problema para luego suministrar algunos elementos clave e identificar nuevas fuentes de trabajo y estrategias de abordarlo mejor. Se trata de “Diálogos sobre Transparencia” donde el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción tienen la capacidad de revelar la incidencia y las configuraciones de los principales delitos contra la administración pública, como son: el peculado, el cohecho y la concusión, donde más del setenta por ciento de estos delitos son tan variados como los modos de medir la corrupción.

En sintonía con este antecedente, se pretende establecer herramientas eficaces en la lucha anticorrupción para afrontarlo según posturas críticas y más pedagógicas. En el intento por explicar esas dinámicas cambiantes en el entorno social, hay un punto de coincidencia porque uno de los métodos de conocer la percepción de la corrupción es mediante encuestas, instrumento utilizado por la Secretaría y que servirá de base para desarrollar uno de los objetivos.

En Santiago de Chile, se abordó la pedagogía en derechos humanos, propuesta por Abraham Magendzo-Kolstrein y María Isabel Toledo-Jofré (2015) que fundamenta en los currículos académicos la educación en derechos humanos y la transversalidad de este tema en las asignaturas, para desarrollar en los estudiantes argumentos y actitudes positivas de frente a las realidades sociales. Esas habilidades serán parte de la nueva cultura escolar, centrada en los Derechos Humanos. Las transformaciones que se requieren comienzan con el debate entre docentes y estudiantes, profesores y alumnos; es allí donde aparece el concepto de pedagogía crítica mediante la participación, de ahí que lo que plantean es trascender y comprender otras competencias de tipo cognitivo, interpretativo y propositivo en perspectiva de derechos humanos y el impacto que sobre ellos tiene la corrupción.

En materia de Legislación, Políticas Públicas y Administración Pública, en ciudad de México, Alanís Figueroa, Carmen y José Luis Gutiérrez Espíndola (2003) acotan que si se quiere una efectiva forma de combatir la corrupción es ineludible que las políticas



públicas comiencen a integrar un control realmente estructural, pero no caer en el error de reglamentar absolutamente todo cuando por el contrario termina agudizando una burocracia, paulatinamente más corrupta. Por consiguiente, considerar para este estudio la gran dificultad jurídica que se presenta en los Estados parte en gran medida de la normatividad aplicada a este ámbito de la corrupción actual, sin desconocer también algunos avances importantes.

Por otro lado, estos autores insisten en que las entidades e instituciones del Estado deben acatar estrictamente lo que se establece en dichas leyes, pero esto se logra en la medida en que una cultura cívica transparente permita comprender que primero se es un integrante de la sociedad y luego se sirve a la sociedad, y es a ella a quien se debe rendir cuentas por los actos positivos o negativos que se hayan cometido.

También se ha tomado un antecedente sobre buenas prácticas a partir de programas de educación a la ciudadanía. Este antecedente se refiere a la ciudad de Hong Kong, en donde su autora, Isabel Victoria Lucena Cid (2016), hizo un recuento de cómo, a través de una agencia especializada en anticorrupción, creada por el gobierno, se implementó una serie de pericias tendientes al fortalecimiento de la administración pública. La prevención, el pilar para combatir el desdén de la corrupción se convirtió en uno de los mejores métodos de trabajo, dada la característica de previsión y antelación ante posibles actos, pues, además de eso, se instó a un análisis circunstancial que tuvo por objeto el estudio de situaciones desde una perspectiva holística tomando contextos políticos, económicos, sociales, culturales y, por supuesto, legales.

Este es un reflejo de que, si bien la corrupción está asociada en gran medida al gobierno, también hay que detallar todo el entorno que hace parte del sistema en su conjunto, hay que indagar a fondo los escenarios en donde la corrupción ha penetrado casi exponencialmente y hay que acercarse teórica, práctica y metodológicamente al fenómeno para establecer puntos de comunes en las relaciones de medio y corrupción.

Es preciso, entonces, en este campo de investigación, establecer situaciones cercanas para que las personas se sientan involucradas e invitarlas a reflexionar a través de diferentes métodos, técnicas y herramientas sobre posibles comportamientos apáticos, simpáticos o indiferentes en el tema de la corrupción. De estos antecedentes teóricos-pedagógicos, se despliega una serie de posibilidades y estrategias de cómo abordar el tema de la corrupción según algunas buenas prácticas o experiencias exitosas en respecto a los intereses por producir un cambio en el pensamiento, y de la necesidad de imaginar una sociedad menos desigual y más equitativa, algo que la corrupción cada día desdeña más abriendo las brechas de la pobreza y también del deterioro de los Derechos Humanos.



# Percepción sobre los hechos de corrupción

En concordancia con el capítulo anterior, en cuyo final afirmábamos la pertinencia de la medición a través de encuestas y de otros instrumentos, del impacto de los fenómenos de corrupción, en el presente capítulo se exponen los resultados de la encuesta realizada cuyo objetivo fue conocer la percepción de los participantes sobre los hechos de corrupción en Colombia, sus implicaciones, el grado de afectación personal y la actitud del ciudadano en un intento por contrarrestar estos actos, así como identificar el nivel de confianza en la institucionalidad, el conocimiento de los delitos contra la administración pública, y la percepción de los encuestados sobre la cultura de la legalidad y la cultura ciudadana.

## Descripción general de la muestra: aspectos sociodemográficos

La técnica de muestreo seleccionada para el estudio fue no probabilística, donde se permite que el tamaño de la muestra vaya aumentando a medida que los individuos seleccionados permitan reclutar nuevos participantes. La muestra total se constituyó por 363 sujetos de ambos sexos, con edades entre 17 y 79 años.

La muestra estuvo compuesta por 224 mujeres (61,7 %), y 130 hombres (35,81 %). El porcentaje restante corresponde a personas que no diligenciaron dicho ítem (Tabla 1), para un total de 363 personas. El nivel educativo (Tabla 2) de los participantes es técnico (26,45 %), seguido por bachiller (22,87 %), profesional (21,49 %) y posgrado (11,57 %). La mayoría, re-

presentada por el 66,12 % del total de 363 encuestados, es decir 240 personas, pertenecen al municipio de Manizales (Tabla 3); seguido por habitantes de Villamaría (19,83 %) y La Merced (7,44 %). El 24,79 % de los participantes se encuentra estudiando, el 27,55 % son trabajadores independientes. El 32,23 % de los encuestados son trabajadores asalariados y el 13,77 % está en condición de desempleo.

**Tabla 1.** Distribución de individuos respecto al sexo

Distribución de individuos respecto al sexo		
Categorías	Individuos	Distribución Porcentual
Mujer	224	61,71
Hombre	52	35,81
NR	45	2,48
Total	363	100,00

**Tabla 2.** Distribución de individuos respecto al nivel educativo

Distribución de individuos respecto al nivel educativo		
Categorías	Individuos	Distribución Porcentual
Técnico	96	26,45
Bachiller	83	22,87
Profesional	78	21,49
Posgrado	42	11,57
Primaria	32	8,82
Secundaria	29	7,99
NR	3	0,83
Total	363	100,00

**Tabla 3.** Distribución de individuos respecto al municipio que pertenecen

Distribución de individuos respecto al municipio que pertenecen		
Categorías	Individuos	Distribución Porcentual
Manizales	240	66,12
Villamaría	72	19,83
La Merced	27	7,44
NR	20	5,51
Palestina	1	0,28
Chinchiná	1	0,28
Neira	1	0,28
Pereira	1	0,28
Total	363	100,00

## Diseño

Se recolectó información de una muestra significativa de personas, en la que a cada una de ellas corresponde con un conjunto de variables separadas que pueden suscitar interacciones entre sí. Por otra parte, puesto que no se intervino en el ambiente en que se desenvuelven esas personas con el fin de que los resultados no se vieran influidos por la presencia del investigador, el diseño metodológico seleccionado fue el no experimental, y como, conocer el cambio de la percepción en el tiempo no fue el fin, sino que se procuró recoger las percepciones en un instante, el análisis fue transeccional correlacional, teniendo claros entonces los límites para acercarse a la realidad de los encuestados, estudiando los factores de interés en ellos.

## Análisis estadístico

### *Estadísticos descriptivos de las variables categóricas*

Uno de los objetivos de la encuesta fue identificar la percepción de los participantes sobre la corrupción y sobre cómo los afectaba como ciudadanos. Además, se quiso saber cómo percibían la actuación de la administración pública para promover actividades para luchar contra la corrupción. La tabla 4 presenta los resultados, en porcentaje, de preguntas que

**Tabla 4.** Percepción del ciudadano sobre los actos de corrupción.

Percepción del ciudadano sobre los actos de corrupción		
Preguntas	Si	No
5.1 ¿Alguna vez ha participado en programas educativos sobre la corrupción?	11,85 %	87,6 %
5.2 ¿Cree usted que la corrupción es el principal generador de la pobreza en Colombia?	82,64 %	17,36 %
5.3 ¿Conoce alguna estrategia anticorrupción liderada por la administración municipal o departamental?	16,80 %	82,64 %
5.4 ¿Considera que la corrupción afecta en algún sentido su condición como ciudadano?	77,96 %	21,76 %
5.5 ¿Recuerda casos específicos de corrupción en Colombia que le hayan impactado?	60,88 %	37,47 %
5.6 ¿Es la corrupción un problema moral y de principios éticos?	85,67 %	13,22 %

**Nota:** La diferencia en los totales es consecuencia de la falta de respuesta de algunos participantes.

permiten identificar dicha percepción. La respuesta a los puntos 5.1 y 5.3 permitió identificar la iniciativa de la Administración Pública en la promoción de estrategias contra la corrupción. A la pregunta 5.1 ¿Alguna vez ha participado en programas educativos sobre la corrupción? el 87,60 % de los participantes contestó negativamente (Gráfica 1). Respecto a la pregunta 5.3 ¿Conoce alguna estrategia anticorrupción liderada por la administración municipal o departamental? el 82,64 % contestó no (Gráfica 2).

La respuesta negativa, superior al 80 %, indica la falta de participación ciudadana en programas anticorrupción, consecuencia posiblemente de la escasa planeación o publicidad de los programas y estrategias de la administración, de la ausencia de voluntad política para desarrollar estas herramientas o de la falta de compromiso de la sociedad para participar en el proceso.

Las preguntas 5.2, 5.4, 5.5 y 5,6 permitieron establecer la percepción de los encuestados sobre los alcances de los actos de corrupción. La información contenida en la tabla 4 revela que, para un porcentaje superior al 85 % de los encuestados, el origen de la corrupción es un problema de ética, moral y principios; y para el 82,64 %, la corrupción es el principal creador de pobreza. Con respecto a la afectación directa sobre la persona, el 77,96 % de los encuestados siente vulnerado uno o más derechos en menor o mayor medida.

Diariamente, por medio de los medios de comunicación, se publican nuevos casos de corrupción en los sectores público y privado; por eso, llama la atención que solo el 60 % de los encuestados contestó afirmativamente a la pregunta 5.5 ¿Recuerda casos específicos de corrupción en Colombia que le hayan impactado? La cifra puede revelar la falta de interés del ciudadano sobre el tema, la naturalización de los hechos de corrupción en la sociedad al punto de pasar desapercibidos, la falta de confianza en la información que transmiten los medios de comunicación o la falta de confianza en la impartición de justicia.

Otro objetivo de la encuesta fue identificar el conocimiento de los participantes sobre los delitos contra la administración estatal y sobre el concepto de corrupción. De acuerdo con la organización Transparencia Por Colombia, la corrupción se visibiliza cuando hay un abuso de poder que implica un detrimento o una afectación al bien general de la Nación, y generalmente se materializa cuando se ofrecen bienes o dinero como retribución a los favores recibidos. Entre los delitos más frecuentes están:

- Peculado
- Celebración indebida de contratos/adjudicación de contratos, violación de los principios de transparencia, abuso de la figura de contratación directa/detrimento patrimonial por incumplimiento del objeto contratado/apropiación de los recursos en los contratos/sobrecostos por irregularidad en celebración de contratos.
- Falsedad en documento público.
- Concierto para delinquir.
- Prevaricato.
- Financiación prohibida, fraude electoral, compra de votos, nóminas paralelas con fines políticos, presión a funcionarios públicos y contratistas para votar a favor de candidatos (Transparencia por Colombia, 2020).

Cuando se les preguntó: ¿Qué entienden por Peculado? Las respuestas fueron en un 69.97 % relacionadas con que el peculado es la apropiación indebida del dinero que pertenece al Estado por las personas que se encargan de su control y custodia. Sin embargo, un 17.08 % no sabe, un 5.51 % cree que es participar en proyectos comunes y un 6.61 % cree que es robo o estafa. La diferencia entre un robo y una estafa está en que en el peculado, siendo un robo al Estado, lo hacen personas que son encargadas o elegidas para su custodia y protección de los bienes comunes (Tabla 5).

El peculado o robo es el delito que más se comete en Colombia. En efecto, la Ley 599 de 2000 tipifica este delito cuando un trabajador oficial (del Estado) se hace acreedor de algún

**Tabla 5.** ¿Qué entiende por Peculado?

6.1 ¿Qué entiende por Peculado?	
Respuestas	No
a. Apropiación indebida del dinero perteneciente al Estado por parte de las personas que se encargan de su control y custodia.	69,97 %
b. Participar en la construcción de proyectos comunes.	5,51 %
c. Robo o Estafa.	6,61 %
d. No sabe.	17,08 %
e. No responde.	0,83 %

bien del Estado en el ejercicio de sus funciones (p. 125). Este delito contra la administración pública es en el que más se incurre, lo que se percibe en los medios de comunicación cuando informan que la mayor causa de los hechos hace referencia a los beneficios de terceros y en favor propio.

Por su parte, cuando se pregunta ¿Qué entiende por Concierto para Delinquir? El 77.13 % dice que es cuando dos o más personas se organizan y acuerdan algo con fines delictivos. El 11.29 % dice que es secuestrar, el 8.54 % no sabe y el 2.20 % dice que es cometer un homicidio como se observa en la tabla 6.

**Tabla 6.** ¿Qué entiende por Concierto para Delinquir?

6.2 ¿Qué entiende por Concierto para Delinquir?	
Opciones	Respuestas
a. Secuestrar.	11,29 %
b. Dos o más personas se organizan y acuerdan algo con fines delictivos.	77,13 %
c. Cometer un homicidio.	2,20 %
d. No sabe.	8,54 %
e. No responde.	0,83 %



La Ley 599 de 2000 tipifica el concierto para delinquir como la unión de varias personas con el fin de cometer actos delictivos, tales como la desaparición forzada de personas, el desplazamiento forzado, el homicidio, la extorsión, el enriquecimiento ilícito, entre otros. En la Ley 1474, se considera, en el Artículo 39, que habla de la restricción de la detención domiciliaria, y modifica el parágrafo del Artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

**Tabla 7.** ¿Qué entiende por Prevaricato?

6.3 ¿Qué entiende por Prevaricato?	
Respuestas	
a. Delito que comete un servidor público al recibir o solicitar una utilidad o acepte promesa remuneratoria de forma directa o indirecta a cambio de realizar u omitir un acto relacionado.	60,06 %
b. Falta de rectitud y buena moral.	7,71 %
c. Ofrecer dinero a cambio de una acción que le beneficie.	8,26 %
d. No sabe	22,87 %
e. No responde.	1,10 %

Cuando se preguntó ¿Qué entiende por Prevaricato?, el 60,06 % afirma que este es un delito cometido por un trabajador del Estado cuando solicita o recibe un beneficio económico o cuando acepta un pacto remuneratorio directa o indirectamente a cambio de hacer u omitir algo en el ejercicio de sus funciones. El 22,87 % no sabe, el 8,26 % respondió que es ofrecer dinero a cambio de una acción que le beneficie y el 7,71 % de falta de rectitud y buena moral, de esta manera se evidencia en la tabla 7.

Cuando se pregunta ¿Qué entiende por Concusión? el 54,82 % coincide en que la Concusión se da cuando un trabajador del Estado, en el ejercicio de sus funciones, exige alguna contribución económica a un ciudadano. El 32,51 % no sabe. El 6,34 % piensa que es nombrar a alguien de mayor jerarquía para que otra persona se intimide y el 5,51 % afirma que es intimidar a alguien. Véase la tabla 8.

**Tabla 8.** ¿Qué entiende por Concusión?

6.4 ¿Qué entiende por Concusión?	
Respuestas	
a. Cuando un funcionario público en uso de su cargo exige o hace pagar a una persona una contribución, o también al cobrar más de lo que le corresponde por las funciones que realiza.	54,82 %
b. Intimidar a alguien.	5,51 %
c. Nombrar a alguien de mayor jerarquía para que otra persona se intimide.	6,34 %
d. No sabe	32,51 %
e. No responde.	0,83 %

Otros delitos frecuentes en Colombia son la celebración indebida de contratos, la falsedad en documento público y el concierto para delinquir. El Código Penal (Ley 599, 2000) tipifica estos delitos de la siguiente manera:

Por su parte, la Celebración indebida de contratos se da cuando un trabajador del Estado, en el ejercicio de sus funciones, interviene en el trámite, aprobación o celebración de un instrumento contractual en contravía de las disposiciones legales y las normas constitucionales. El hecho de intervenir, omitir o eludir características propias en los procesos de contratación, es una forma muy común en hechos o situaciones indebidas, cuando el acto de favorecer a grupos específicos implica pasar los límites legales y reglamentarios (Ley 599, 2000).

Además, la Falsedad en documento público se visibiliza cuando un trabajador del Estado, en el ejercicio de sus funciones, presenta un documento con información que falta a la verdad. La creación espontánea y efímera de empresas que se registran como oferentes es un común denominador presente en las fases de contratación pública.

En la Ley 1474 (2011) o Estatuto Anticorrupción se incluyen, además, los siguientes delitos contra la administración pública: desviación de recursos, uso indebido de la información privilegiada, soborno, afectación de las investigaciones de la justicia, lavado de activos, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito de la siguiente manera:

*Desviación de Recursos:* está contemplado en los siguientes artículos de la Ley 1474 de 2011: Artículo 10. Presupuesto de publicidad, el cual modifica el artículo 232 del Decreto 19 de 2012. Artículo 15. Estafa sobre recursos públicos y en el sistema de seguridad social

integral, el cual modifica el Artículo 247 del Código Penal, y que tendrá los numerales 5 y 6. Artículo 5. La conducta relacionada con bienes pertenecientes a empresas o instituciones en que el Estado tenga la totalidad o la mayor parte, o recibidos a cualquier título de este. Artículo 6. La conducta que tenga relación con el Sistema General de Seguridad Social Integral (Ley 1474, 2011).

*Uso indebido de la Información Privilegiada:* está considerado en el Artículo 18 de la Ley 1474 de 2011, utilización indebida de información privilegiada, y modifica el Artículo 258 del Código Penal (Ley 599, 2000), en el cual se postula que aquel que actuando como empleado, asesor o directivo de cualquier entidad privada, haga uso indebido de información que haya conocido en medio de sus funciones con el fin de obtener provecho para sí mismo o para un tercero, deberá asumir una pena de prisión de uno a tres años, así como una multa de cinco a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*Soborno:* está contemplado en los Artículos 30, soborno trasnacional, y modifica el Artículo 433 del Código Penal (Ley 599, 2000); 31, soborno, modifica el Artículo 444 del Código Penal (Ley 599, 2000), y 32; soborno en la actuación penal, modificando el Artículo 444 del Código Penal (Ley 599, 2000).

*Afectación de las Investigaciones de la Justicia:* está incluido en el Artículo 38. Que se trata del aumento de términos respecto de las causales de libertad en investigaciones relacionadas con corrupción, y modifica el Artículo 317 de la Ley 906 (2004). Allí se explica que en los procesos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado, procederá la detención preventiva; asimismo, los términos previstos en los numerales cuatro y cinco se duplicarán cuando sean tres o más los imputados o los delitos objeto de investigación.

*Lavado de activos:* este lo contempla el Artículo 13. Exclusión de beneficios en los delitos contra la administración pública relacionados con corrupción, y modifica el Artículo 68A del Código Penal, el cual menciona que no tendrán derecho a beneficios quienes hayan sido condenados por delitos contra la Administración Pública, estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado, así como por utilización indebida de información privilegiada, lavado de activos y soborno trasnacional.

*Tráfico de Influencias:* está incluido en el Artículo 28. Tráfico de influencias de particular, y modifica la Ley 599 (2000).

*Enriquecimiento Ilícito:* está considerado en el Artículo 29, enriquecimiento ilícito, y modifica el Artículo 412 del Código Penal (Ley 599, 2000).

Las sentencias contra actos de corrupción en Colombia han afectado la credibilidad en el Sistema Judicial y en los congresistas por el robo continuado al Estado. Escándalos

nacionales que involucran al propio fiscal anticorrupción y a los magistrados de las altas cortes y la financiación de campañas presidenciales a cambio de contratos estatales multimillonarios en infraestructura vial son solo algunos casos que ponen en evidencia el grado de descomposición presente en el país. En este contexto, es más difícil para el Estado cumplir con su finalidad social, que se establece en el Artículo 366 de la Constitución Política (CP, 1991), como el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la solución de las necesidades básicas insatisfechas, así como las necesidades de educación, saneamiento y agua potable (CP, 1991, Art. 366).

Así mismo, la financiación irregular de algunas campañas políticas se ha convertido en una puerta de entrada a la corrupción, esto como resultado del control deficiente sobre el origen, monto y destinación de los dineros que financian las campañas, además de la desinformación de la sociedad civil.

La corrupción disminuye la prosperidad de un país, afecta la distribución equitativa de bienes y servicios de las personas, lo mismo que los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, el acceso educación, la salud, la vivienda digna, el agua potable, el acceso a servicios públicos de calidad, al deporte y a la cultura, el derecho a la vida, a la igualdad, a la seguridad, a la libertad de expresión, de asociación y de movilización, de acceso a la justicia y a la participación en la vida civil y política del Estado. Para Monitor Ciudadano (2019), el servicio de salud deficiente y los “llamados elefantes blancos” son la prueba evidente de la corrupción, así como la afectación a la sociedad.

Para la Corte Constitucional, la dignidad humana es esencial en la consagración y efectividad del sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución, puesto que es el principio fundante del Estado, y no es susceptible a ser limitado por ningún motivo. Así, la integridad del ser humano es la razón de ser de la organización del Estado. La dignidad humana se entiende como el valor de la libertad con autonomía para decidir un plan vital; tener calidad de vida y tener las condiciones para vivir con reconocimiento social, económico y político. Con la educación se busca fortalecer el reconocimiento como miembros activos de una sociedad a la cual se pertenece con el fortalecimiento de los valores de libertad, respeto, solidaridad y diálogo.

Con la conciencia de la corrupción, surge el interés del saber de los derechos humanos, fundamentalmente la contradicción entre el discurso del respeto de los derechos humanos y la realidad social. Es un aprendizaje que proviene de la experiencia individual y colectiva. Se identifican los principios para la convivencia de toda sociedad.

## **Análisis de componentes principales**

Además del análisis descriptivo se realizó un Análisis de Componentes Principales (ACP) con el fin de explicar la relación entre los diferentes ítems del instrumento. Con

el fin de determinar la idoneidad de aplicar el análisis, se determinaron los estadísticos de Esfericidad de Bartlett y de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). El primero comprueba que las variables estudiadas permiten la aplicabilidad del ACP con una significancia del 5 %; y el segundo test indica el alcance explicativo de los resultados. Respecto al primero, se infiere que se da una correlación entre las variables estudiadas ( $p\text{-valor} < 0,0001$ ). Respecto al segundo test se infiere que las relaciones existentes entre los ítems son notables ( $KMO=0,8397$ ). Pues el uso del ACP es idóneo para la información captada (se presentan los resultados a continuación).

## Resultados

Respecto al análisis de los valores propios para el ACP, es preciso mencionar que con los primeros cuatro ejes factoriales (F1 hasta F4) se reúne gran parte de la información (42,73 %), y que de estos, el primero (F1) es el que explica la mayor parte frente a los demás (F2, F3, F4), pues representa un 16,75 % de la variabilidad (Tabla 9). En la tabla se observa que se necesitan retener nueve ejes para explicar un poco más del 60 % de la variabilidad de las respuestas a las variables del conjunto evaluado.

**Tabla 9.** Tabla de los valores propios en el Análisis de Componentes Principales

Ejes Factoriales									
Valores propios	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
Valor propio	6,87	4,45	3,63	2,57	2,40	1,79	1,55	1,22	1,10
Variabilidad (%)	16,75	10,85	8,85	6,28	5,86	4,38	3,79	2,98	2,69
% acumulado	16,75	27,60	36,45	42,73	48,59	52,96	56,75	59,74	62,43

De ese modo, para llevar a cabo el ACP se partió de cincuenta y una variables naturales, que son explicables en un 62,43 % a partir de los primeros nueve ejes factoriales obtenidos por este análisis de componentes principales. Así, fue posible reducir la dimensionalidad en un 82,35 % al llevar a cabo una reducción para no explicar la variabilidad a partir de cincuenta y una variables naturales, sino más bien a partir de nueve componentes principales determinados. De lo anterior, se deducen los siguientes perfiles de percepción sobre la corrupción:

### 1. Perfil de personas que no creen que la corrupción afecte su condición como ciudadano F1

A este grupo pertenecen las personas de la ciudad de Manizales que no creen que la corrupción es el principal generador de la pobreza en Colombia; no consideran que afecte en algún sentido su condición como ciudadano; no recuerdan casos específicos de corrupción

en Colombia que le hayan impactado y no creen que la corrupción es un problema moral y de principios éticos. Por su parte, los delitos como el peculado lo entienden como participar en la construcción de proyectos comunes y también robo y estafa; y el delito de concusión entienden que es intimidar a alguien. Así mismo, confían mucho en las instituciones del Estado como el Ejército, la Policía, el Senado, el presidente de la República, la Cámara de Representantes, los jueces, los partidos políticos; así como en la Iglesia, los medios de comunicación como la radio, la TV, el internet y la prensa. Consideran que los colombianos cumplen las leyes en un alto grado y que estas les protegen por igual los derechos e intereses de todos los ciudadanos.

Por otra parte, cuando los ciudadanos creen que la corrupción es el primer generador de pobreza, que afecta en algún sentido su condición como ciudadano, que recuerda casos específicos de corrupción en Colombia que le impactaron y que además creen que la corrupción es un problema moral y de principios, presentan niveles de confiabilidad bajos en el instituciones como el Ejército, la Policía, el Senado, el Presidente de la República, la Cámara de Representantes, los jueces, los partidos políticos; así como en la Iglesia, los medios de comunicación como la radio, la Tv, el internet y la prensa. Además, expresan mediante calificaciones bajas que los colombianos cumplan las leyes y que éstas protejan por igual los derechos e intereses de todos los ciudadanos.

## *2. Perfil de personas que no creen que la corrupción afecte su condición como ciudadano F1*

Este grupo de personas del municipio de La Merced son empleados y no conocen alguna estrategia anticorrupción liderada por la administración municipal o departamental. Dicen estar en desacuerdo con los refranes: “Al mal tiempo buena cara”, “La fe mueve montañas”; “A quien madruga Dios le ayuda” y “Quien mucho abarca poco aprieta”; están de acuerdo con que la gente se queja de la corrupción, pero no participa en su solución.

Reconocen que los parques y las calles son públicos y no pueden tirar basuras allí; que las normas son indispensables para que todos podamos vivir en armonía; que los ciudadanos deben velar por el cuidado del entorno, sacando las basuras a tiempo, recogiendo los excrementos de las mascotas, no usando los espacios públicos como orinales, arrojando las basuras solo en las canecas propias para ello. Asimismo, consideran que un hecho de corrupción es robar, mentir, engañar y es un delito contra el patrimonio público.

Por su parte, las personas del Municipio de Palestina conocen alguna estrategia anticorrupción liderada por la administración municipal o departamental. De la misma manera, dicen que no saben que es el delito de prevaricato. Piensan que la gente se queja de la corrupción, pero no participa de su solución. Puntúan de manera alta los dichos populares: “Al mal tiempo buena cara”; “La fe mueve montañas”; “Más vale maña que fuerza” y “Quien mucho abarca poco aprieta”. Así mismo muestran poco interés por el manejo de basuras en los sitios públicos y por cuidar su entorno.

### 3. *Perfil de personas que no han participado en programas educativos sobre corrupción F3*

Las personas desempleadas y no han participado en programas educativos sobre la corrupción. No saben qué es el delito concierto para delinquir y el delito de prevaricato lo entienden como ofrecer dinero a cambio de una acción que le beneficie. Así mismo, el sector que creen ha sido más afectado por la corrupción son el transporte, la infraestructura y los impuestos.

El peculado se concibe como la apropiación incorrecta del erario público por trabajadores del Estado que, en el ejercicio de sus funciones, tienen como propósito el control y la custodia de los dineros públicos. El delito de Concierto para Delinquir lo entienden como secuestro; el delito Prevaricato lo entienden como el que comete un servidor público al recibir o solicitar una utilidad o acepta promesa remuneratoria de forma directa o indirecta a cambio de realizar u omitir un acto relacionado. Por su parte, la concusión es cuando un trabajador del Estado, en el ejercicio de sus funciones, exige una contribución económica por las tareas que realiza. Asimismo, algunos expresan no saber qué es Peculado y Concusión; y entienden el Concierto para delinquir como cuando dos o más personas se organizan y acuerdan algo con fines delictivos.

Los profesionales con las características mencionadas respecto a sus definiciones sobre los conceptos de los delitos de la corrupción califican de manera alta el que nadie es superior a nadie, que el dinero no compra la justicia, que la ocasión no hace al ladrón, que el vivo no vive del bobo, y que medio mundo no se come al otro medio mundo, calificaciones que se asignan diferente para estos aspectos cuando se es desempleado y tiene las características ya mencionadas.

### 4. *Perfil de personas que no saben qué son los delitos de corrupción F4*

El grupo de personas, hombres especialmente, no responden a la definición de los delitos de Peculado, Concierto para Delinquir, Concusión y además algunos dicen que concusión es nombrar a alguien de mayor jerarquía para que otra persona se intimide. Califican de manera alta que lo más importante es pensar en colectivo y que no es correcto aceptar un soborno en el desempeño de los deberes.

### 5. *Perfil de aquellos que califican de manera baja el estar de acuerdo con pagar los impuestos correctamente F6*

Aquellas personas que tienen como nivel de escolaridad primaria y definen el delito de prevaricato como falta de rectitud y buena moral califican de manera baja el estar de acuerdo con pagar los impuestos correctamente, todo lo contrario, a aquellos que tienen como nivel de educación secundaria y que además no recuerdan casos específicos de corrupción en Colombia que los haya impactado.

## 6. *Personas mayores y personas jóvenes F8*

Las personas que presentan edades elevadas suelen ser bachilleres o tener posgrado, ser del municipio de Neira, no son estudiantes, son independientes y no responden si conoce alguna estrategia anticorrupción liderada por la administración municipal o departamental y si la corrupción es un problema moral y de principios éticos. Mientras que los más jóvenes presentan formación técnica y se encuentran estudiando, y no responden si la corrupción afecta en algún sentido su condición como ciudadano.





# Caracterización de los departamentos más corruptos en Colombia

Después de haber analizado los resultados de la aplicación de instrumentos en relación con la percepción de la corrupción y sus impactos, así como de describir la tipificación penal de diferentes conductas relacionadas con la corrupción, que se ha realizado en el capítulo anterior, nos centraremos en este capítulo en el análisis de los departamentos de Colombia que registran, por diversos motivos o manifestaciones, mayores niveles de corrupción, lo cual nos permitirá reafirmar la idea de que los fenómenos ligados a ella no son independientes de los contextos en que surgen o se hace posible su comisión. Este análisis sobre los departamentos con más altas cifras o indicadores de corrupción se ha realizado con base en variables sectoriales tales como la pobreza, los recursos de que disponen, su Producto Interno Bruto, el desempleo y la informalidad, los recursos correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los destinados al renglón de la educación, todo lo anterior en relación con la población de cada uno de los departamentos analizados.

Durante décadas, los incidentes relacionados con el conflicto armado colombiano ocuparon los titulares de la prensa y captaron la atención del público nacional e internacional opacando otros problemas del país de igual importancia. Con el desarrollo del proceso de paz llevado a cabo durante los dos mandatos del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), aunque el tópico continuó concentrando la atención de la población, se empezaron a percibir, cada vez con mayor fuerza, los alcances de la corrupción pública y privada. El presente capítulo presenta las características de los departamentos señalados como los más corruptos, en los aspectos de población, pobreza, recursos, PIB, desempleo e informalidad, entre otros.

Un informe publicado por la Corporación Transparencia por Colombia revela que el porcentaje de participación de las entidades territoriales en estas prácticas corruptas son las regiones Caribe, Centro Oriente y Pacífica, que concentran el 79 % de los sucesos (p. 16). Se destacan los departamentos de Santander (14 %), Atlántico (10 %), Valle del Cauca (8 %), Bolívar (7 %) y Antioquía (6 %) (p. 14). De igual forma, identifica los sectores más afectados: Educación (16 %), Salud (13 %), Infraestructura y Transporte (15 %) (Corporación Transparencia por Colombia, 2019).

El informe también presenta una relación entre los sectores más afectados y los departamentos con mayor número de casos reportados, señalando que la mayor cantidad de hechos de corrupción en los departamentos de Atlántico, Córdoba y Valle del Cauca están vinculados con el sector educativo; los departamentos de Santander, Valle del Cauca y el Distrito Capital de Bogotá registran especialmente casos asociados al sector infraestructura y transporte; y en el sector salud, los departamentos de Sucre, Córdoba y Valle del Cauca concentran la mayor cantidad de casos reportados por la prensa (p. 31). Pero ¿Qué características tienen estos departamentos? ¿Por qué razón ocupan los primeros lugares de esa lista?

Previo a la caracterización de estas regiones y departamentos, es preciso mencionar algunos criterios de distribución de los recursos entre las entidades territoriales con el objeto de identificar las variables que determinan las transferencias nacionales a cada departamento, distrito y municipio. Según lo establece la Constitución Política, la distribución del erario público tiene en cuenta la proporción de ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas (NBI), el total de la población, así como la eficiencia de la administración en cada región, lo cual tiene que ver con el índice de ejecución de contratos del año inmediatamente anterior (CP, 1991 Art. 350). En concordancia con lo dispuesto en la Constitución, la Ley 715 (2001) especifica los siguientes factores: la población atendida en la vigencia fiscal anterior (Art. 16.1.2). Tienen prioridad las entidades territoriales con menor cobertura, y aquellas con la menor oferta oficial (Art. 16.2), y el criterio de Equidad, según el indicador de pobreza certificado por el DANE (Art. 16.3). La Ley 1176 (2007) incluye criterios de eficiencia fiscal y administrativa (Art. 7 y 17).

En la construcción de este apartado se revisaron documentos de estadísticas a nivel nacional de los departamentos señalados como los más corruptos. Las fuentes de información fueron las plataformas del DANE; el DNP; SICODIS, la Secretaría de Transparencia entre otros en las categorías población, pobreza, recursos, producto interno bruto, desempleo e informalidad a través del objetivo que fue identificar las características de los departamentos señalados como los más corruptos.

## *Población*

En 2019, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) presentó la tercera entrega de resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Según el

informe, un total de 44'164.417 personas fueron efectivamente censadas, concentrándose la mayoría de la población en los departamentos de Antioquia (5.974.788 hab.), Valle del Cauca (3.789.874 hab.), Atlántico (2.342.265 hab.), Santander (2.008.841 hab.) y Bolívar (1.909.460 hab.). Y son estos los departamentos con el mayor porcentaje de hechos de corrupción reportados en el informe de la Corporación Transparencia por Colombia. Adicionalmente, el DANE calcula que 4.094.077 de personas fueron omitidas por diferentes causas en el CNPV 2018 alcanzando un total nacional de 48.258.494 habitantes.

En la práctica, para tomar decisiones sobre políticas sociales y económicas, el Gobierno Nacional emplea como referencia la población proyectada que utiliza como base los censos decenales previos, en este caso los resultados del Censo General 2005. Es importante precisar que las cifras proyectadas superan significativamente la población efectivamente censada en 2018.

**Tabla 10.** Población por departamentos efectivamente censada (2018)

	Departamento	Población Censada		Departamento	Población Censada
1	<b>Bogotá, D.C.</b>	<b>7.181.469</b>	18	Meta	919.129
2	<b>Antioquia</b>	<b>5.974.788</b>	19	<b>Sucre</b>	<b>864.036</b>
3	<b>Valle del Cauca</b>	<b>3.789.874</b>	20	Risaralda	839.597
4	Cundinamarca	2.792.877	21	<b>La Guajira</b>	<b>825.364</b>
5	<b>Atlántico</b>	<b>2.342.265</b>	22	Quindío	509.640
6	<b>Santander</b>	<b>2.008.841</b>	23	<b>Chocó</b>	<b>457.412</b>
7	<b>Bolívar</b>	<b>1.909.460</b>	24	Casanare	379.892
8	<b>Córdoba</b>	<b>1.555.596</b>	25	Caquetá	359.602
9	Norte de Santander	1.346.806	26	Putumayo	283.197
10	Nariño	1.335.521	27	Arauca	239.503
11	Magdalena	1.263.788	28	Vichada	76.642
12	Cauca	1.243.503	29	Guaviare	73.081
13	Tolima	1.228.763	30	Amazonas	66.056
14	Boyacá	1.135.698	31	San Andrés, Prov. y SC	48.299
15	Cesar	1.098.577	32	Guainía	44.431
16	Huila	1.009.548	33	Vaupés	37.690
17	Caldas	923.472		<b>Total Nacional</b>	<b>44.164.417</b>

Fuente: DANE – CNPV 2018

Según la información reportada por el DANE (tabla 10), los departamentos en estudio (Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander, Bolívar y Córdoba, con excepción de Sucre) y, el Distrito Capital (Bogotá D. C.), concentran la mayor población efectivamente censada en el año 2018. La siguiente tabla relaciona los datos que aporta el DANE sobre población ajustada; sin embargo, en noviembre de 2019, el departamento administrativo no había hecho entrega de las cifras de manera oficial (boletín técnico).

**Tabla 11.** Población ajustada por cobertura (CNPV 2018).

	Departamento	Población Ajustada		Departamento	Población Ajustada
1	<b>Bogotá, D.C.</b>	<b>7.412.566</b>	18	Caldas	998.255
2	<b>Antioquia</b>	<b>6.407.102</b>	19	Risaralda	943.401
3	<b>Valle del Cauca</b>	<b>4.475.886</b>	20	<b>Sucre</b>	<b>904.863</b>
4	Cundinamarca	2.919.060	21	<b>La Guajira</b>	<b>880.560</b>
5	<b>Atlántico</b>	<b>2.535.517</b>	22	Quindío	539.904
6	<b>Santander</b>	<b>2.184.837</b>	23	<b>Chocó</b>	<b>534.826</b>
7	<b>Bolívar</b>	<b>2.070.110</b>	24	Casanare	420.504
8	<b>Córdoba</b>	<b>1.784.783</b>	25	Caquetá	401.849
9	Nariño	1.630.592	26	Putumayo	348.182
10	Norte de Santander	1.491.689	27	Arauca	262.174
11	Cauca	1.464.488	28	Vichada	107.808
12	Magdalena	1.341.746	29	Guaviare	82.767
13	Tolima	1.330.187	30	Amazonas	76.589
14	Boyacá	1.217.376	31	San Andrés, Prov. y SC	61.280
15	Cesar	1.200.574	32	Guainía	48.114
16	Huila	1.100.386	33	Vaupés	40.797
17	Meta	1.039.722		<b>Total Nacional</b>	<b>48.258.494</b>

**Fuente:** DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Estimaciones de población ajustada por cobertura censal.

## Pobreza

El Conpes Social 150 de 2012, según los lineamientos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (2010–2014), especifica que el control y monitoreo de la pobreza en Colombia está determinado por dos indicadores: la Pobreza Monetaria y la Pobreza Multidimensional. El DANE, como la institución competente, emplea la información recopilada a través de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) para la estimación de la pobreza multidimensional.

El último boletín técnico emitido en 2019 por el DANE revela el aumento en el total nacional del porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en 2018, comparado con 2016, al pasar de 17,8 % a 19,6 %. Aquí, resalta el aumento de 7,1 puntos porcentuales en la región Caribe, seguido por Antioquia (2,0) y Valle del Cauca (1,6). Solo la región Oriental y el Distrito Capital presentan una reducción de -0,4 y -1,6 respectivamente. Por otro lado, una situación alarmante es la alta incidencia de Pobreza Multidimensional en la Región Pacífico (Chocó, Cauca y Nariño), con el mayor porcentaje a nivel nacional (33,3 %) en 2018.

**Tabla 12.** Porcentaje de personas en situación de Pobreza Multidimensional por regiones (2016 – 2018)

Región	2016	2018	Variación 2018/2016
Caribe	26,4	33,5	7,1
Oriental	16,8	16,4	-0,4
Central	18	19	1
Pacífica*	33,2	33,3	0,1
Bogotá	5,9	4,3	-1,6
Valle del Cauca	12	13,6	1,6
Antioquia	15,1	17,1	2
Total Nacional	17,8	19,6	1,8

**Fuente:** DANE. \*Sin incluir Valle del Cauca

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es presentado por regiones, cabeceras, centros poblados y rural disperso; por esta razón, el gobierno actual en el PND 2018–2022, faculta al DANE para rediseñar este indicador, que debe desarrollar actividades que permitan contar con el IPM a nivel departamental (PND 2018–2022). Sin embargo, la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó, con propósitos exclusivamente académicos, el IPM-ajustado de algunos departamentos entre 2009 y 2015 (Tabla 13).

**Tabla 13.** Indicador de pobreza multidimensional departamental 2009-2015 según el Departamento Nacional de Planeación

Departamento	IPM 2009	IPM 2015	Variación 2015/2009
Antioquia	28,4	18,3	-10,1
Atlántico	30,2	22,6	-7,6
Bogotá D.C.	15,2	11,8	-3,4
Bolívar	45,8	32,9	-12,9
Chocó	54,9	55,6	-0,7
Córdoba	61,6	33,7	-27,9
La Guajira	58,7	44,0	14,7
Santander	29,6	21,4	-8,2
Sucre	53,9	40,3	-13,6
Valle del Cauca	33,2	21,7	-11,5
<b>Nacional</b>	<b>33,3</b>	<b>23,4</b>	<b>-9,9</b>

**Fuente:** DNP a partir de la GEIH 2009-2015, DANE.

La información publicada en la tabla anterior indica el alto Índice de Pobreza Multidimensional en los departamentos de Bolívar (32,9%), Córdoba (33,7%) y Sucre (40,4%), y también expresa que son estos departamentos los que han logrado reducir significativamente el IPM en los años analizados por la DDS (2009 a 2015). De igual forma, el departamento de La Guajira presenta una disminución importante en el Índice de Pobreza Multidimensional (14,7 puntos porcentuales). Sin embargo, el porcentaje continúa alto con un 44 % en 2018

superando el promedio nacional (23,4 %). Por otro lado, el departamento de Chocó supera ampliamente estos porcentajes (55,6 %), con un agravante, el índice está al alza.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) expone el grado de privación de los hogares en materia de salud, educación, trabajo, servicios públicos, entre otros. La Tabla 14 presenta las dimensiones que conforman el IPM, las variables de cada dimensión, y el porcentaje de hogares a nivel nacional que enfrentaron privación por variable entre 2016 y 2018, según información reportada por el DANE. Los datos contenidos en la tabla señalan que, de quince variables evaluadas, solo cinco presentaron reducción destacándose Bajo logro educativo (-2,6 %) y Trabajo informal (-1,3). Sin embargo, ambos indicadores sostienen porcentajes muy altos, 43,8 % y 72,3 % respectivamente. Los siguientes indicadores presentaron los mayores aumentos: Acceso a servicios públicos domiciliarios (sin acceso a fuente de agua mejorada 11,7 % e inadecuada eliminación de excretas 12 %) y salud (sin aseguramiento en salud 11 % y barreras de acceso a servicios de salud 6,2 %).

**Tabla 14.** Porcentaje nacional de hogares que enfrentan privación por variable 2016 – 2018

Dimensiones	Variable	2016	2018	Variación 2018/2016
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo*	46,4	43,8	-2,6*
	Analfabetismo	9,7	9,5	-0,2
	Inasistencia escolar*	2,9	3,3	0,4*
Condiciones de la niñez y la juventud	Rezago escolar	28,6	28,6	0
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	8,7	9,3	0,6
Trabajo	Trabajo infantil*	2,6	2,1	-0,5*
	Desempleo de larga duración*	10,8	11,8	1*
	Trabajo informal	73,6	72,3	-1,3
Salud	Sin aseguramiento en salud*	9,6	11	1,4*
	Barreras de acceso a servicios de salud*	4,4	6,2	1,8*
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Sin acceso a fuente de agua mejorada*	9,8	11,7	1,9*
	Inadecuada eliminación de excretas*	9,6	12	2,4*
	Material inadecuado de pisos*	4,5	6,1	1,6*
	Material inadecuado de paredes exteriores*	1,9	2,9	1*
	Hacinamiento crítico	9,5	9,2	-0,3

Fuente: DANE. \*Diferencia estadística



Con respecto al IPM y su relación con el grado de corrupción, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 se observa una relación alta entre el índice de pobreza multidimensional y la capacidad de las instituciones para prevenir o combatir la corrupción. Así, las administraciones departamentales que se ubican en un riesgo de corrupción administrativa alto o muy alto tienden a presentar un Índice de Pobreza Multidimensional superior al 60 % (DNP, 2005). Así, se establece una relación clara entre el desvío de los recursos públicos y la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, lo cual termina afectando el desarrollo social, así como las oportunidades de mejora de los territorios.

En efecto, el 31 de mayo de 2018 había en Colombia 4.741 responsables fiscales que actualmente le deben al Estado la suma de \$3,4 billones por concepto de corrupción o uso incorrecto de los recursos públicos. Se estima que este monto corresponde a aproximadamente tres veces el presupuesto de inversión del sector de la salud y la protección social en los años 2017 y 2018; y también es comparable con el presupuesto de inversión del sector de la educación en 2018; así como con la financiación de aproximadamente 3.656 proyectos de vías terciarias; o la habilitación de aproximadamente 4.500 proyectos de espacios públicos de recreación y deporte (Contraloría General de la República, 2018).

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 establece que los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deben focalizar a los ciudadanos que estén en situación de pobreza, para lo cual deben usar el Sisben (Ley 1955 de 2019, Art. 210). Para una mejor comprensión, es importante aclarar que el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) es la herramienta vital para focalizar el gasto social, permite priorizar la población con mayores necesidades económicas y sociales, y permite mayor eficiencia del gasto (Conpes 3877, 2016).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) se encarga de consolidar la información reportada por los municipios en la base de datos nacional certificada que a la fecha se encuentra en proceso de actualización como fase previa a la entrada en vigor en 2020 de la nueva versión Sisben IV. Uno de los propósitos de esta actualización es corregir la falta de calidad en la información como consecuencia de malos procedimientos en la recopilación, por desactualización o por manipulación.

## *Recursos*

El Artículo 366 de la Constitución Política (CP, 1991) establece que el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos de la nación y de los entes territoriales. Estos recursos asignados de forma prioritaria para atender el Gasto Público Social, y cuya finalidad es la solución de las NBI (Decreto 111 de 1996, Art. 41), se transfieren a través del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales (los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas), para financiar los sectores educación

(58,5 %), salud (24,5 %), agua potable y saneamiento básico (5,4 %), y los Programas de Alimentación Escolar (0,5 % del total de recursos del SGP), entre otros (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007). Lamentablemente, parte de los recursos destinados para cubrir el gasto público social se pierden principalmente por actos de corrupción a través de los procesos de contratación estatal.

Por otro lado, el Estado percibe ingresos por la explotación de los recursos naturales no renovables que se destinan a financiar proyectos para las comunidades, y que le aportan al desarrollo económico, social y ambiental de los entes territoriales. Estos recursos se utilizan también para aumentar la competitividad de la economía nacional, pretendiendo mejorar la calidad de vida de la ciudadanía (CP, 1991, Art. 361). Estos ingresos conforman el Sistema General de Regalías y, junto con los recursos propios de las entidades territoriales, y las transferencias del Sistema General de Participaciones están destinados a cubrir necesidades básicas de la población.

En la siguiente tabla, se presenta la relación entre los departamentos reportados por Transparencia (2019) como los más corruptos, los recursos asignados a cada uno por la nación a través del SGP, y el respectivo porcentaje de participación de cada asignación con respecto al total nacional en las recientes vigencias fiscales incluyendo 2019.

**Tabla 15.** Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones por departamento en estudio (2016 – 2019)

Departamento	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Antioquia	\$3.737.008.013.131	11,11	\$3.877.848.270.842	10,79	\$4.028.237.620.214	10,83	\$4.194.127.827.136	10,64
Atlántico	\$1.520.713.748.829	4,52	\$1.631.615.949.989	4,54	\$1.741.238.458.187	4,68	\$1.826.277.315.251	4,63
Bogotá, D.C.	\$2.619.646.081.189	7,79	\$2.849.443.981.404	7,93	\$2.825.555.331.860	7,60	\$3.044.601.645.843	7,73
Bolívar	\$1.752.417.590.135	5,21	\$1.884.477.377.351	5,25	\$1.969.370.856.968	5,29	\$2.078.030.910.760	5,27
Chocó	\$665.518.442.188	1,98	\$711.437.430.587	1,98	\$745.228.348.309	2,00	\$770.085.729.926	1,95
Córdoba	\$1.640.560.352.878	4,88	\$1.775.182.601.974	4,94	\$1.846.170.247.323	4,96	\$1.947.022.683.844	4,94
La Guajira	\$917.951.575.544	2,73	\$998.775.677.622	2,78	\$1.030.592.309.528	2,77	\$1.078.680.143.240	2,74
Santander	\$1.533.402.299.111	4,56	\$1.657.955.729.057	4,62	\$1.721.506.130.265	4,63	\$1.808.134.274.682	4,59
Sucre	\$949.337.247.075	2,82	\$1.006.669.873.489	2,80	\$1.016.969.548.458	2,73	\$1.065.718.882.649	2,70
Valle del Cauca	\$2.369.134.263.494	7,05	\$2.509.313.892.322	6,98	\$2.568.700.194.682	6,91	\$2.658.048.712.098	6,75
Total SGP*	\$17.705.689.613.574	52,65	\$18.902.720.784.637	52,62	\$19.493.569.045.794	52,40	\$20.470.728.125.429	51,95
Total SGP Nacional	\$33.628.208.565.003		\$35.925.251.253.601		\$37.199.499.562.181		\$39.404.876.007.857	

**Fuente:** Elaborado a partir de la información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

\*Total SGP: la sumatoria de los valores de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Chocó, Córdoba, La Guajira Santander, Sucre, Valle del Cauca y el Distrito Capital Bogotá.

En la tabla 15, se presenta información de nueve departamentos y el Distrito Capital, receptores durante los últimos cuatro años de aproximadamente el 52 % del total de recursos transferidos por la nación mediante el SGP. El restante 48 % de los recursos del SGP ha sido distribuido entre los 23 departamentos restantes que concentran el 42 % de la población, según información recolectada en el CNPV 2018. Para concretar, el inciso 4° del Artículo 356 de la Constitución Política establece que el presupuesto del Sistema General de Participaciones debe destinarse a la financiación del servicio de salud de manera prioritaria, así como la educación y los servicios públicos con prioridad para la población más pobre.

Esto significa que las entidades territoriales deben invertir los recursos que perciben de las rentas nacionales principalmente en la financiación del servicio de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, con el propósito de garantizar la prestación a toda la población, es decir, ampliar la cobertura priorizando la población más pobre y vulnerable. En la tabla 16, se presenta la relación de los recursos asignados por sector a nivel nacional durante los últimos cuatro años según la información recuperada en el Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (SICODIS).

**Tabla 16.** Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$18.872.997.058.543	\$20.834.566.092.315	\$21.738.793.981.844	\$23.270.659.145.913
Salud	\$7.828.909.255.796	\$8.225.833.582.466	\$8.920.962.997.533	\$9.528.030.846.364
Agua Potable	\$1.725.555.509.441	\$1.813.040.871.237	\$1.946.094.986.857	\$1.965.928.146.083
Propósito General	\$3.706.748.872.134	\$3.894.680.390.066	\$4.180.500.342.138	\$4.223.104.906.401
Alimentación Escolar	\$166.430.894.043	\$174.868.911.192	\$187.702.062.776	\$189.614.983.225
Primera Infancia	\$162.550.716.742	\$154.164.185.073	\$0	\$0
Otros	\$1.165.016.258.304	\$828.097.221.252	\$225.445.191.033	\$227.537.979.871
<b>Total SGP</b>	<b>\$33.628.208.565.003</b>	<b>\$35.925.251.253.601</b>	<b>\$37.199.499.562.181</b>	<b>\$39.404.876.007.857</b>

**Fuente:** Elaborado a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

La tabla anterior muestra que el grueso de los recursos del Sistema General de Participaciones está dirigido al sector educación, seguido por el sector salud. Las siguientes tablas (17 a 26) resumen la asignación del Sistema General de Participaciones por sector en cada departamento en estudio entre 2016 y 2019.

**Tabla 17.** Antioquia - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016-2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$2.144.638.303.264	\$2.267.047.231.004	\$2.377.894.035.198	\$2.537.866.183.058
Salud	\$828.297.583.203	\$862.499.739.197	\$943.900.179.309	\$952.221.658.764
Agua Potable	\$193.196.636.121	\$202.987.684.968	\$217.134.739.177	\$214.103.373.437
Propósito General	\$419.708.206.362	\$435.974.587.153	\$462.608.796.084	\$462.903.591.065
Alimentación Escolar	\$18.498.552.571	\$19.787.365.180	\$20.992.175.798	\$21.199.984.324
Primera Infancia	\$17.173.384.373	\$16.360.140.830	\$0	\$0
Otros	\$115.495.347.237	\$73.191.522.510	\$5.707.694.648	\$5.833.036.488
<b>Total SGP</b>	<b>\$3.737.008.013.131</b>	<b>\$3.877.848.270.842</b>	<b>\$4.028.237.620.214</b>	<b>\$4.194.127.827.136</b>

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019)

**Tabla 18.** Atlántico - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$854.690.820.742	\$940.587.303.738	\$1.012.369.480.335	\$1.086.175.613.239
Salud	\$431.702.574.488	\$455.397.242.413	\$494.060.724.754	\$499.063.430.773
Agua Potable	\$79.113.930.708	\$85.523.819.670	\$97.666.702.285	\$98.159.141.261
Propósito General	\$110.841.434.554	\$116.337.172.888	\$128.678.902.968	\$134.392.842.606
Alimentación Escolar	\$6.109.509.413	\$6.238.147.955	\$7.372.295.363	\$7.384.822.823
Primera Infancia	\$6.372.653.577	\$6.026.511.776	\$0	\$0
Otros	\$31.882.825.347	\$21.505.751.549	\$1.090.352.482	\$1.101.464.549
<b>Total SGP</b>	<b>\$1.520.713.748.829</b>	<b>\$1.631.615.949.989</b>	<b>\$1.741.238.458.187</b>	<b>\$1.826.277.315.251</b>

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 19.** Bogotá D.C. - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$1.673.974.956.438	\$1.915.068.977.071	\$1.914.866.094.935	\$2.136.751.049.145
Salud	\$506.796.363.163	\$523.825.371.848	\$540.034.307.454	\$541.872.119.366
Agua Potable	\$118.009.016.029	\$118.712.996.591	\$134.461.906.891	\$127.672.808.925
Propósito General	\$201.764.106.737	\$212.404.726.877	\$228.488.159.285	\$231.150.562.641
Alimentación Escolar	\$6.501.666.132	\$7.709.671.346	\$7.704.863.295	\$7.155.105.766
Primera Infancia	\$6.435.486.916	\$6.093.969.927	\$0	\$0
Otros	\$106.164.485.774	\$65.628.267.744	\$0	\$0
<b>Total SGP</b>	<b>\$2.619.646.081.189</b>	<b>\$2.849.443.981.404</b>	<b>\$2.825.555.331.860</b>	<b>\$3.044.601.645.843</b>

**Fuente:** Elaboración propia (2022) a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 20.** Bolívar - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$948.999.727.532	\$1.053.541.258.705	\$1.102.126.672.959	\$1.193.279.548.334
Salud	\$448.472.159.929	\$472.398.891.743	\$514.924.464.055	\$526.258.740.290
Agua Potable	\$100.610.473.250	\$107.303.102.756	\$112.938.566.698	\$116.254.673.439
Propósito General	\$188.575.331.468	\$196.675.275.480	\$218.359.455.400	\$220.908.239.233
Alimentación Escolar	\$11.121.768.281	\$12.611.355.976	\$13.495.089.938	\$13.726.395.928
Primera Infancia	\$12.072.757.112	\$11.460.020.021	\$0	\$0
Otros	\$42.565.372.563	\$30.487.472.670	\$7.526.607.918	\$7.603.313.536
<b>Total SGP</b>	<b>\$1.752.417.590.135</b>	<b>\$1.884.477.377.351</b>	<b>\$1.969.370.856.968</b>	<b>\$2.078.030.910.760</b>

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 21.** Chocó - Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$349.540.473.092	\$388.524.470.405	\$411.501.130.742	\$434.743.713.693
Salud	\$123.316.486.723	\$131.672.779.704	\$142.381.714.227	\$144.861.274.759
Agua Potable	\$41.603.057.225	\$43.907.862.035	\$46.713.668.865	\$47.513.256.469
Propósito General	\$105.398.741.299	\$110.321.690.527	\$128.224.062.534	\$126.488.974.327
Alimentación Escolar	\$6.438.939.844	\$6.628.393.979	\$6.558.249.322	\$6.651.611.334
Primera Infancia	\$6.020.940.833	\$5.669.297.145	\$0	\$0
Otros	\$33.199.803.172	\$24.712.936.792	\$9.849.522.619	\$9.826.899.344
Total SGP	\$665.518.442.188	\$711.437.430.587	\$745.228.348.309	\$770.085.729.926

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 22.** Córdoba - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019).

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$926.129.984.366	\$1.040.377.060.692	\$1.091.197.534.290	\$1.177.739.793.463
Salud	\$421.810.557.561	\$447.173.999.650	\$479.025.337.861	\$481.282.084.280
Agua Potable	\$97.068.148.781	\$104.551.159.536	\$111.674.139.803	\$114.673.690.569
Propósito General	\$124.399.470.123	\$125.160.887.324	\$140.127.757.334	\$148.298.187.467
Alimentación Escolar	\$13.546.591.565	\$13.527.993.100	\$14.401.235.529	\$15.186.195.410
Primera Infancia	\$12.809.596.841	\$12.180.892.681	\$0	\$0
Otros	\$44.796.003.641	\$32.210.608.991	\$9.744.242.506	\$9.842.732.655
Total SGP	\$1.640.560.352.878	\$1.775.182.601.974	\$1.846.170.247.323	\$1.947.022.683.844

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 23.** La Guajira - Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019).

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$497.856.966.164	\$559.785.113.906	\$586.100.378.710	\$620.757.358.475
Salud	\$228.708.358.627	\$245.581.822.183	\$259.884.194.933	\$269.726.811.748
Agua Potable	\$52.587.540.430	\$57.339.392.245	\$60.849.979.306	\$63.760.520.512
Propósito General	\$58.510.608.661	\$61.304.835.317	\$66.531.177.928	\$66.296.956.083
Alimentación Escolar	\$8.081.777.022	\$7.993.482.381	\$9.475.424.718	\$9.908.827.006
Primera Infancia	\$9.844.424.533	\$9.456.653.306	\$0	\$0
Otros	\$62.361.900.107	\$57.314.378.284	\$47.751.153.933	\$48.229.669.416
Total SGP	\$917.951.575.544	\$998.775.677.622	\$1.030.592.309.528	\$1.078.680.143.240

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 24.** Santander - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$878.804.528.010	\$978.098.495.295	\$1.034.039.530.055	\$1.107.816.698.249
Salud	\$295.079.246.982	\$317.000.975.534	\$342.143.907.974	\$351.803.960.059
Agua Potable	\$70.559.680.056	\$74.126.465.402	\$78.160.508.725	\$82.153.850.369
Propósito General	\$234.949.874.097	\$245.672.372.388	\$258.100.891.344	\$257.301.111.198
Alimentación Escolar	\$5.426.314.380	\$5.801.211.120	\$6.291.007.291	\$6.267.483.095
Primera Infancia	\$4.529.063.995	\$4.264.914.938	\$0	\$0
Otros	\$44.053.591.591	\$32.991.294.380	\$2.770.284.876	\$2.791.171.712
Total SGP	\$1.533.402.299.111	\$1.657.955.729.057	\$1.721.506.130.265	\$1.808.134.274.682

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 25.** Sucre - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$516.656.742.713	\$567.374.869.016	\$567.561.513.951	\$617.988.084.120
Salud	\$254.691.487.017	\$264.009.079.416	\$280.300.002.770	\$276.277.624.133
Agua Potable	\$44.949.512.952	\$45.137.446.488	\$48.908.738.498	\$49.593.122.574
Propósito General	\$94.937.260.677	\$100.450.711.359	\$109.869.707.371	\$111.567.858.945
Alimentación Escolar	\$6.407.739.179	\$6.894.047.462	\$7.297.896.657	\$7.272.065.976
Primera Infancia	\$5.420.881.335	\$5.130.808.826	\$0	\$0
Otros	\$26.273.623.202	\$17.672.910.922	\$3.031.689.211	\$3.020.126.901
<b>Total SGP</b>	<b>\$949.337.247.075</b>	<b>\$1.006.669.873.489</b>	<b>\$1.016.969.548.458</b>	<b>\$1.065.718.882.649</b>

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).

**Tabla 26.** Valle del Cauca - Asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por sector (2016 – 2019)

Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$1.356.849.887.493	\$1.487.742.163.796	\$1.543.088.233.584	\$1.616.450.471.479
Salud	\$644.924.684.226	\$660.905.421.521	\$696.888.567.429	\$707.117.496.738
Agua Potable	\$96.227.734.614	\$111.880.069.342	\$121.387.706.123	\$122.126.109.813
Propósito General	\$174.263.025.586	\$182.409.163.934	\$198.130.895.806	\$202.980.543.545
Alimentación Escolar	\$6.342.087.131	\$6.490.230.255	\$7.411.877.594	\$7.498.308.580
Primera Infancia	\$7.003.394.756	\$6.639.762.794	\$0	\$0
Otros	\$83.523.449.688	\$53.247.080.680	\$1.792.914.146	\$1.875.781.943
<b>Total SGP</b>	<b>\$2.369.134.263.494</b>	<b>\$2.509.313.892.322</b>	<b>\$2.568.700.194.682</b>	<b>\$2.658.048.712.098</b>

**Fuente:** Elaborada a partir de información recuperada en SICODIS (corte 12 de noviembre de 2019).



Las entidades territoriales acceden a otras fuentes de financiación además del SGP. Los departamentos, distritos y municipios cuentan con recursos propios y pueden ser beneficiarios de los ingresos recaudados por la explotación de recursos naturales no renovables que percibe el Estado. Con respecto a estos últimos, los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) se destinan a la financiación de proyectos sociales, económicos y ambientales de los entes territoriales, así como a inversiones en planteles educativos, ciencia, tecnología e innovación, al ahorro público, a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y al aumento de la competitividad de la economía, con lo cual se busca que haya una mejora en las condiciones sociales de la población (CP, 2001, Art. 361).

Al respecto, la Ley 1530 de 2012 establece la viabilidad para financiar proyectos de inversión con los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) (Art. 22). Así, dichos proyectos deben estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes de desarrollo de los entes territoriales (Ley 1530 de 2012, Art. 23).

El Presupuesto del SGR se elabora de forma bianual y estima los ingresos que se esperan recaudar así como todas las autorizaciones de gasto, es decir, discrimina los recursos destinados a cada uno de los fondos y los beneficiarios. La tabla 27 presenta los presupuestos de ingresos y gastos del SGR, así como la respectiva ley que decretó el presupuesto durante los últimos tres bienios.

**Tabla 27.** Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR)

	Ley 1744 de 2014	Decreto 2190 de 2016	Ley 1942 de 2018
Periodo	2015-2016	2017-2018	2019-2020
Presupuesto de Ingresos	\$17.470.202.822.028	\$11.759.237.757.388	\$18.564.591.529.959
Funcionamiento	\$873.510.141.101	\$587.961.887.870	\$928.229.576.498
Asignaciones Directas	\$1.874.101.939.002	\$1.631.752.516.773	\$2.075.022.484.287
Presupuesto de Gastos	\$14.722.590.741.925	\$9.539.523.352.745	\$15.561.339.469.174

**Fuente:** Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016 y Ley 1942 de 2018.

La tabla anterior relaciona, además del presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto de los Órganos del Sistema General de Regalías que corresponde a gastos de administración, fiscalización, sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación y, en general el funcionamiento del SGR. Además, discrimina el monto de las asignaciones directas a las que tienen derecho las entidades territoriales productoras de recursos que

son destinados a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental (Ley 1530, Art. 40).

La distribución de los recursos del Sistema General de Regalías, autorizados por Ley o Decreto, se realiza a través de un sistema de cuentas integrado por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuyo objetivo es aumentar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y competitividad de las regiones (Art. 29), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y, el Fondo de Compensación Regional (FCR). Las tablas 28, 29 y 30 presentan las asignaciones a los tres fondos por departamento en estudio; sin embargo, es importante aclarar que estos son los valores inicialmente programados en el presupuesto de gastos de la respectiva Ley y varían como consecuencia de las adiciones por concepto de excedentes de liquidez, rendimientos financieros o saldos no ejecutados.

**Tabla 28.** Asignación al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación por departamento en estudio

	2015-2016	%	2017-2018	%	2019-2020	%
Total Bienio	1.650.934.166.682		1.111.247.968.073		1.754.353.899.581	
Antioquia	113.272.582.783	6,9	76.402.654.427	6,9	119.601.755.676	6,8
Atlántico	51.873.639.308	3,1	34.955.148.092	3,1	54.952.513.582	3,1
Bogotá, D.C.	39.929.989.887	2,4	26.918.860.913	2,4	42.549.945.455	2,4
Bolívar	94.402.400.023	5,7	63.656.060.634	5,7	99.590.973.049	5,7
Córdoba	108.675.299.366	6,6	73.525.017.941	6,6	115.981.673.226	6,6
Choco	56.132.749.383	3,4	37.831.549.381	3,4	59.775.073.415	3,4
La Guajira	76.784.089.359	4,7	52.778.686.070	4,7	84.432.786.577	4,8
Santander	49.626.374.841	3,0	33.113.436.991	3,0	51.691.901.931	2,9
Sucre	66.980.238.558	4,1	45.078.168.230	4,1	71.638.532.800	4,1
Valle del Cauca	68.280.098.966	4,1	46.065.190.807	4,1	73.118.270.581	4,2
	725.957.462.474	44,0	490.324.773.486	44,1	773.333.426.292	44,1

**Fuente:** Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016 y Ley 1942 de 2018.

La información contenida en la tabla anterior presenta el presupuesto de gastos asignado a cada entidad territorial en estudio a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), y el respectivo porcentaje con respecto al total nacional. Además, revela las cifras autorizadas para los departamentos de Córdoba (6,6 %) y Bolívar (5,7 %), solo superadas por el departamento de Antioquia (6,9 %).

El informe “Grandes Hallazgos”, publicado en 2018 por la Contraloría General de la República, expone varios casos de corrupción descubiertos desde 2014 en Colombia. Entre ellos, presenta la pérdida de recursos del FCTeI en el departamento de Córdoba, lo cual se llevó a cabo por medio de los llamados “convenios especiales de cooperación”, con varias fundaciones y corporaciones, y que no tuvieron ningún tipo de beneficio para la sociedad. Por el contrario, propiciaron el robo de recursos de regalías. Esta información expresa la habilidad de las autoridades locales para acceder y disponer inadecuadamente de los recursos del Sistema General de Regalías, así como la falta de seguimiento y control en la planeación y ejecución de los proyectos.

**Tabla 29.** Asignación al Fondo de Desarrollo Regional por departamento en estudio

	2015-2016	%	2017-2018	%	2019-2020	%
Total Bienio	2.998.563.102.403		2.610.804.026.839		3.320.035.974.858	
Antioquia	230.888.706.603	7,1	201.187.444.449	7,7	256.008.188.254	7,7
Atlántico	133.337.810.869	4,4	116.104.614.391	4,4	147.621.042.877	4,4
Bogotá, D.C.	180.535.050.426	6,0	157.433.660.447	6,0	200.490.049.212	6,0
Bolívar	156.074.863.001	5,2	135.944.448.022	5,2	172.899.709.208	5,2
Córdoba	151.989.332.452	5,1	132.940.574.962	5,1	169.681.821.523	5,1
Choco	81.587.886.561	2,7	70.919.930.584	2,7	90.078.845.010	2,7
La Guajira	112.128.119.926	3,7	99.562.597.396	3,8	128.837.742.356	3,9
Santander	114.014.695.759	3,8	98.495.898.126	3,8	124.323.630.037	3,7
Sucre	96.947.146.203	3,2	84.267.122.111	3,2	107.033.153.859	3,2
Valle del Cauca	161.916.169.693	5,4	140.786.596.531	5,4	178.855.096.066	5,4
	1.419.419.781.493	47,3	1.237.642.887.019	47,4	1.575.829.278.402	47,5

**Fuente:** Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016 y Ley 1942 de 2018.

Los criterios de distribución establecidos para estos fondos comprenden población departamental, pobreza (departamental y municipal), y tasa de desempleo (Ley 1530 de 2012, Artículos 33 y 34). La tabla 29 muestra los valores autorizados por Ley para su distribución a través del Fondo de Desarrollo Regional, creado para incrementar la competitividad de la economía, promoviendo el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de los entes territoriales (Ley 1530, Art. 33), y destaca los porcentajes destinados a los departamentos de Antioquia (7,7 %), Valle del Cauca (5,4 %), Bolívar (5,2 %), Córdoba (5,1 %), y el

Distrito Capital (6 %) en contraste con La Guajira (3,7 %) y Chocó (2,7 %), departamentos que presentan el más alto Índice de Pobreza Multidimensional según el estudio realizado por el DNP.

La siguiente tabla (30) relaciona los recursos aprobados para el Fondo de Compensación Regional (FCR) que fue creado con el fin de financiar proyectos de impacto regional o local que buscan el desarrollo de los entes territoriales más pobres del país (Art. 34). En ese sentido, la Ley 1530 (2012) concibe los proyectos de impacto regional como aquellos que tienen impacto en varios departamentos; también aquellos que presentan beneficios a un conjunto de municipios de un mismo departamento y que, por su naturaleza, influyan positivamente en el desarrollo de estas regiones (Art. 155).

En la tabla, sobresalen las cifras aprobadas para los departamentos de Córdoba (7,5 %), Antioquia (6,3 %), Bolívar (6,0 %), La Guajira (5,2 %) y Sucre (4,6 %), departamentos que conforman la Región Caribe de Colombia; territorio con el mayor porcentaje de hechos de corrupción reportados por la prensa según el informe de Transparencia por Colombia.

**Tabla 30.** Asignación al Fondo de Compensación Regional por departamento en estudio

	2015-2016	%	2017-2018	%	2019-2020	%
Total Bienio	4.497.844.653.604		3.916.206.040.258		4.980.053.962.288	
Antioquia	281.249.311.129	6,3	245.648.322.113	6,3	307.539.422.068	6,2
Atlántico	101.198.149.331	2,2	88.331.297.217	2,3	111.310.188.305	2,2
Bolívar	270.746.072.729	6,0	236.348.283.211	6,0	296.364.110.731	6,0
Córdoba	339.362.129.430	7,5	297.057.276.480	7,6	376.805.137.858	7,6
Choco	172.205.107.185	3,8	150.341.228.053	3,8	191.576.195.828	3,8
La Guajira	235.030.858.281	5,2	209.069.628.099	5,3	268.975.910.090	5,4
Santander	110.362.119.754	2,5	95.182.841.627	2,4	119.252.225.026	2,4
Sucre	205.890.622.591	4,6	179.376.965.201	4,6	230.521.735.283	4,6
Valle del Cauca	146.798.120.671	3,3	128.624.308.096	3,3	165.669.130.061	3,3
	1.862.842.491.101	41,4	1.629.980.150.097	41,6	2.068.014.055.250	41,5

**Fuente:** Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016 y Ley 1942 de 2018.

Antes de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011, solo los departamentos productores eran beneficiarios de regalías. Después de éste, los recursos del SGR son distribuidos entre todas las entidades territoriales con el propósito principal de promover el desarrollo regional. Sin embargo, para la Contraloría, los dineros no han sido destinados para la eje-

cución de proyectos de alto impacto. Con esta premisa, el órgano de control hace referencia a la asignación de los recursos del SGR para proyectos locales que en muchas oportunidades no se ejecutan en su totalidad y terminan convertidos en “elefantes blancos”.

### *Producto Interno Bruto*

El PIB, uno de los principales indicadores macroeconómicos, revela en parte el desempeño económico de un país. En el caso colombiano, según la información reportada por el DANE, el PIB nacional alcanzó 978.477 billones de pesos en 2018, ubicando el país en un punto intermedio según los niveles de ingreso (ni rico, ni pobre), y clasificando a Colombia en la categoría de países emergentes. En las tablas 31 y 32 se relaciona el PIB de los departamentos en estudio (en miles de millones de pesos y en participación porcentual), resaltando el Distrito Capital y el departamento de Antioquia como los territorios con mayor participación.

**Tabla 31.** Producto Interno Bruto por departamento en estudio (miles de millones de pesos a precios corrientes)

	Departamento	2016	2017	2018 preliminar
1	Bogotá, D.C.	221.456*	236.597	250.576
2	Antioquia	126.022	133.095	141.756
3	Valle del Cauca	85.102	90.280	95.031
4	Santander	55.182	58.056	63.234
6	Atlántico	38.575	40.889	43.257
8	Bolívar	30.918	33.403	35.132
13	Córdoba	14.662	15.644	16.557
21	La Guajira	9.442	10.792	11.151
22	Sucre	7.186	7.739	8.174
27	Chocó	4.222	3.937	3.800
	<b>Nacional</b>	<b>863.782</b>	<b>920.194</b>	<b>978.477</b>

**Fuente:** DANE. \* Valores en miles de millones de pesos.

**Tabla 32.** Participación porcentual del PIB por departamento

	Departamento	2016	2017	2018
1	Bogotá, D.C.	25,6	25,7	25,6
2	Antioquia	14,6	14,5	14,5
3	Valle del Cauca	9,9	9,8	9,7
4	Santander	6,4	6,3	6,5
6	Atlántico	4,5	4,4	4,4
8	Bolívar	3,6	3,6	3,6
13	Córdoba	1,7	1,7	1,7
21	La Guajira	1,1	1,2	1,1
22	Sucre	0,8	0,8	0,8
27	Chocó	0,5	0,4	0,4
<b>Total porcentaje</b>		<b>67,1</b>	<b>66,8</b>	<b>66,8</b>

**Fuente:** DANE.

En la tabla anterior se presenta la participación porcentual del PIB por departamento y se demuestra que los nueve departamentos en estudio y el Distrito Capital representan el 67 % del PIB nacional. Pero ¿Qué actividades económicas impulsan el crecimiento en estas regiones? En el boletín técnico cuentas departamentales, el DANE detalla la vocación productiva por región expuesta de manera simple a continuación.

**Tabla 33.** Actividades Económicas por región

Región	Actividades Económicas
Bogotá D.C.	Comercio al por mayor y al por menor; transporte, alojamiento y servicios de comida; administración pública y defensa, educación y salud; actividades profesionales, científicas y técnicas; y actividades inmobiliarias (DANE, Boletín Técnico, 2021).
Región Central (Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda y Tolima.)	Administración pública y defensa, educación y salud; comercio al por mayor y al por menor; transporte, alojamiento y servicios de comida; industrias manufactureras y agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (DANE, Boletín Técnico, 2021). inmobiliarias (DANE, Boletín Técnico, 2021).

Región Pacífica (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca)	Administración pública y defensa, educación y salud; comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida e industrias manufactureras (DANE, Boletín Técnico, 2021).
Región Oriental (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander y Santander)	Industrias manufactureras, comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida; administración pública y defensa, educación y salud; y agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (DANE, Boletín Técnico, 2021).
Región Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre)	Administración pública y defensa, educación y salud, comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida e industrias manufactureras (DANE, Boletín Técnico, 2021).

Fuente: DANE (2021)

En el año 2019, el Gobierno proyectó un crecimiento del PIB nacional de 3,5 %; sin embargo, según información registrada por diferentes medios de comunicación, el Banco de la República, entidades financieras y hasta el Fondo Monetario Internacional (el más optimista) redujeron sus expectativas sobre el crecimiento del indicador. Como lo registra la Revista Portafolio, el FI bajó a un 3 % la proyección de expansión del PIB 2019, debido a una demanda externa débil.

En Colombia, el déficit en la Balanza Comercial, debido en parte a la coyuntura global (guerra comercial Estados Unidos – República Popular China), explica un poco la desaceleración del crecimiento productivo; sin embargo, situaciones internas como la insuficiente infraestructura vial y portuaria, el bajo desarrollo agroindustrial, el incremento de actividades ilícitas (narcotráfico) y la marcada cultura de ilegalidad (altos índices de corrupción) han obstaculizado persistentemente el incremento de la productividad.

### *Desempleo e informalidad*

A modo introductorio es importante aclarar que en Colombia la Población en edad de trabajar (PET) incluye personas desde los 10 años en el sector rural y 12 años en el sector urbano en adelante; esta población conforma la fuerza laboral del país (Población económicamente activa - PEA), que puede estar en condición de ocupados (que trabajan) o desocupados (buscando empleo). El DANE, utilizando como herramienta la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) recopila esta información y publica los principales indicadores del mercado laboral como la tasa de ocupación y la tasa de desempleo, adicionalmente elabora un estimado de la proporción de Informalidad Laboral<sup>1</sup>.

1 Medición del empleo informal con base en la resolución 15ª CIET de la OIT de 1993 y a las recomendaciones del grupo de DELHI (grupo de expertos convocado por Naciones Unidas para la medición del fenómeno informal).

Desde luego deben tenerse en cuenta las normas sobre prohibición del trabajo infantil o su autorización por rangos de edad en menores de 18, según el tipo de actividad y previamente autorizados por sus padres o por las autoridades laborales, quedando en todo caso proscritos, los trabajos peligrosos, los cuales solo pueden ser desarrollados por mayores de edad.

En la tabla 34 se presenta la tasa de desempleo por departamento entre 2017 y 2018, y la variación porcentual entre ambos. Según información oficial recuperada en 23 departamentos y Bogotá D.C., en 2018 se presentó un alza en el total nacional de 0,3 %; y los departamentos Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá D.C. presentaron porcentajes por encima del promedio nacional. Por otro lado, los departamentos de Córdoba y Bolívar presentaron una reducción en la tasa de desempleo en el año 2018.

**Tabla 34.** Tasa de Desempleo por departamento en estudio 2017 - 2018

	Departamento	TD (2018)	TD (2017)	Variación TD
5	Valle del Cauca	11,3	11,5	-0,2
7	Antioquia	10,7	10,2	0,5
8	Bogotá, D.C.	10,5	10,5	0
	<b>Nacional</b>	<b>9,7</b>	<b>9,4</b>	<b>0,3</b>
11	Chocó	9,6	9,8	-0,2
13	Sucre	9,1	9,1	0
16	Córdoba	8,3	9,1	-0,8
17	Atlántico	7,7	7,4	0,3
18	Santander	7,7	6,8	0,9
23	Bolívar	5,8	6,4	-0,6
24	La Guajira	4,6	6,5	-1,9

**Fuente:** DANE.



La medición de la informalidad laboral se realiza y desagrega para las trece y veintitrés principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas (DANE). En la siguiente tabla, se expone la tasa de informalidad de las ciudades capitales de veinticuatro departamentos (incluido el Distrito Capital), según información publicada en el último boletín técnico del DANE.

**Tabla 35.** Proporción de la población ocupada informal según ciudad y área

	<b>Ciudad / Área Metropolitana</b>	<b>Tasa de Informalidad</b>
1	Cúcuta A.M.	70,3
2	<b>Riohacha</b>	<b>64,1</b>
3	<b>Sincelejo</b>	<b>63,8</b>
4	Santa Marta	62,8
5	Valledupar	60,7
6	<b>Montería</b>	<b>57,6</b>
7	<b>Barranquilla y A.M.</b>	<b>57,3</b>
8	Florencia	57,0
9	Pasto	56,3
10	<b>Quibdó</b>	<b>55,6</b>
11	Villavicencio	55,4
12	Neiva	55,3
13	Armenia	55,1
14	<b>Bucaramanga y A.M.</b>	<b>53,9</b>
15	Popayán	53,7
16	Ibagué	51,4
17	<b>Cartagena</b>	<b>51,1</b>
18	Tunja	48,7
19	Pereira y A.M.	48,6
	<b>Total 23 ciudades y A.M.</b>	<b>48,1</b>
20	<b>Cali A.M.</b>	<b>45,8</b>
21	<b>Medellín A.M.</b>	<b>42,9</b>
22	<b>Bogotá D.C.</b>	<b>42,2</b>
23	Manizales A.M.	39,8

Fuente: DANE – GEIH

Al revisar los datos de la tabla 35, para el período en estudio, las ciudades capitales de los departamentos fronterizos presentaron la mayor tasa de informalidad (Cúcuta y Riohacha), seguidas por las capitales de los departamentos de la región Caribe, exceptuando Cartagena. Las ciudades Cali, Medellín y Bogotá presentaron porcentajes por debajo del promedio de las veintitrés ciudades evaluadas (48,1 %). Las cifras revelan que en Colombia alrededor del 50 % de las personas ocupadas lo hacen de manera informal alcanzando valores superiores al 60 % en algunas regiones.

### *Sistema General de Seguridad Social en Salud*

El Artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que la Seguridad Social es un servicio público obligatorio, por lo cual la Nación debe ampliar paulatinamente la cobertura de la Seguridad Social. Por su parte, el Artículo 49 enuncia las garantías de todos los ciudadanos al acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Con el propósito de cumplir estos mandatos, se creó el Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Ley 100 de 1993, cuyo propósito es garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema (Art. 6), en condición de afiliados al régimen contributivo (personas con capacidad de pago) o al régimen subsidiado (los más pobres y vulnerables), conforme a los principios de universalidad y solidaridad.

El Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud reporta, con corte al 30 de junio de 2022 un total de 47.532.923 de personas afiliadas, de las cuales 22.627.107 pertenecen al Régimen Contributivo, 22.852.689 al Régimen Subsidiado y 2.053.127 al Régimen Especial (Fuerzas Armadas, Ecopetrol, Universidades Públicas). Estas cifras revelan una excelente cobertura del servicio a nivel nacional. Sin embargo, en el Especial Corte de Cuentas: El primer año de Duque emitido el 3 de agosto de 2019 por Noticias Caracol, el actual Ministro de Salud expresó algunos problemas. Para el funcionario, aún está pendiente equilibrar la relación financiera entre las EPS y las IPS, en lo que tiene que ver con el desembolso de recursos, así como en la percepción de la calidad en el servicio de la sociedad colombiana. En pocas palabras, el Estado se ha limitado a ampliar la cobertura y ha dejado de lado la calidad en la prestación del servicio, una situación que se hace notoria al revisar la cantidad en aumento de tutelas en el sector salud.

En el mismo especial le preguntaron al representante de la cartera acerca del mecanismo que cree es el que más le hace daño al sistema, a lo cual respondió haciendo alusión a la corrupción, presentándola como un reto para el país que no solo afecta al sector de la salud.

En la tabla 36 se muestra el número de afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud por régimen y por departamento en estudio. Según la información, en el Distrito Capital el porcentaje de afiliación al régimen contributivo alcanza el 82,32 %, y solo el

15,87 % pertenece al régimen subsidiado; caso contrario se presenta en el departamento de Chocó con un 11,90 % de personas vinculadas al régimen contributivo y un 85,30 % al régimen subsidiado. El departamento de Córdoba presenta un comportamiento similar, el 17,97 % aporta al régimen contributivo y el 79,57 % está subsidiado.

Estos datos de afiliación a la seguridad social son un indicador del grado de formalidad laboral en los territorios. Por ejemplo, en el caso del Distrito Capital, el porcentaje de afiliados al régimen contributivo supera el 82 %, y la tasa de informalidad laboral reportada por el DANE (tabla 35) es inferior al 43 % (una de las más bajas del país). Pero ¿Por qué no hay correspondencia entre las cifras? Hay múltiples factores que afectan estas variables, una respuesta es que una proporción de la población clasificada en la categoría ocupados informales (como los denomina el DANE) cotizan al sistema de seguridad social en salud, es decir, pertenecen al régimen contributivo. En la práctica, actualmente un conductor de un automóvil del servicio público urbano (taxista) para realizar su oficio debe estar afiliado obligatoriamente al régimen contributivo pese a que no cuenta con un contrato laboral formal y los aportes que realiza al Sistema salen directamente de su presupuesto. En departamentos como La Guajira el porcentaje de afiliados al régimen subsidiado supera el 82 % y la tasa de informalidad alcanza el 64,1 % revelando la correlación entre las dos variables.

**Tabla 36.** Número de afiliados a salud por tipo de régimen según departamento en estudio.metropolitana en el trimestre móvil marzo - mayo 2019.

Departamento	Contributivo	%	Especial	%	Subsidiado	%	Número de Afiliados
Antioquia	3.899.687	61,63	106.223	1,68	2.321.254	36,69	6.327.164
Atlántico	1.127.755	44,45	37.075	1,46	1.372.151	54,09	2.536.981
Bogotá, D.C.	6.335.336	82,32	138.688	1,80	1.221.640	15,87	7.695.664
Bolívar	640.389	30,09	42.030	1,97	1.445.888	67,94	2.128.307
Chocó	51.177	11,90	12.278	2,80	368.230	85,30	431.685
Córdoba	298.376	17,97	40.729	2,45	1.320.920	79,57	1.660.025
La Guajira	144.168	16,00	15.108	1,70	740.103	82,30	899.379
Santander	1.087.774	52,09	68.828	3,30	931.727	44,62	2.088.329
Sucre	153.058	16,28	21.998	2,34	765.063	81,38	940.119
Valle del Cauca	2.494.352	57,90	60.086	1,39	1.753.551	40,70	4.307.989
Total Nacional	22.627.107	47,60	2.053.127	4,32	22.852.689	48,08	47.532.923

**Fuente:** Bodega de Datos de SISPRO (SGD) – RUAF Afiliados a Salud, junio de 2019.

El régimen subsidiado se financia mayoritariamente con aportes fiscales de la Nación, departamentos, municipios, Fondo de Solidaridad y Garantía y recursos de los afiliados en la medida de su capacidad (Ley 100 de 1993, Art. 156). Actualmente, de acuerdo con la Ley 1797 (2016) de los recursos del Sistema General de Participaciones para la salud, se destina hasta un máximo del 80 % para el rubro de Régimen Subsidiado (Art. 2), y a partir del 1 de enero de 2020, el porcentaje subirá al 87 % según lo establecido en la Ley 1955 de 2019. Por su parte, según el Artículo 174 de la Ley 100, es competencia de los departamentos y municipios desempeñar funciones de dirección y organización de los servicios de salud, de modo que se garantice la salud pública, así como la oferta de servicios de salud por instituciones públicas, por contratación de servicios o por el otorgamiento de subsidios a la demanda (Colombia, Congreso de la República, Ley 100 de 1993).

En pocas palabras, los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) son las responsables de garantizar la oferta de los servicios de salud en la respectiva jurisdicción, a través de instituciones públicas o privadas.

Las entidades departamentales y distritales de salud están en la obligación de reportar información acerca de los prestadores de servicios de salud habilitados, la capacidad instalada y los servicios ofrecidos para la atención de la población a través del Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS). En la siguiente tabla, se relaciona la cantidad de prestadores de servicios de salud y de sedes (privadas, públicas y mixtas) por departamento en estudio con corte al 3 de septiembre de 2022.

**Tabla 37.** Cantidad de prestadores de servicios de salud y de sedes habilitadas por departamento en estudio

Departamento	Prestadores				Sedes			
	Privada	Mixta	Pública	Total	Privada	Mixta	Pública	Total
Antioquia	9.114	7	135	9.256	12.702	10	331	13.043
Atlántico	2.400	2	31	2.433	2.727	43	87	2.857
Bogotá, D.C.	13.874	4	28	13.906	16.291	4	180	16.475
Bolívar	1.572	2	48	1.622	1.851	2	226	2.079
Chocó	245	2	7	254	328	2	37	367
Córdoba	910	0	34	944	1.125	0	220	1.345
La Guajira	339	1	46	386	432	1	141	574
Santander	2.230	1	88	2.319	2.756	1	172	2.929
Sucre	744	1	34	779	928	1	82	1.011
Valle del Cauca	5.389	2	61	5.452	6.751	2	349	7.102

**Fuente:** Bodega de Datos de SISPRO (SGD) – REPS Registro de Prestadores de Servicios de Salud, septiembre de 2019.

**Tabla 38.** Porcentaje de prestadores de servicios de salud y de sedes habilitadas por departamento en estudio.

Departamento	Prestadores			Sedes		
	Privada	Mixta	Pública	Privada	Mixta	Pública
Antioquia	98,5	0,1	1,5	97,4	0,1	2,5
Atlántico	98,6	0,1	1,3	95,4	1,5	3,0
Bogotá, D.C.	99,8	0,0	0,2	98,9	0,0	1,1
Bolívar	96,9	0,1	3,0	89,0	0,1	10,9
Chocó	96,5	0,8	2,8	89,4	0,5	10,1
Córdoba	96,4	0,0	3,6	83,6	0,0	16,4
La Guajira	87,8	0,3	11,9	75,3	0,2	24,6
Santander	96,2	0,0	3,8	94,1	0,0	5,9
Sucre	95,5	0,1	4,4	91,8	0,1	8,1
Valle del Cauca	98,8	0,0	1,1	95,1	0,0	4,9

**Fuente:** Elaboración propia (2022) a partir de la información contenida en la Bodega de Datos de SISPRO (SGD) – REPS Registro de Prestadores de Servicios de Salud, septiembre de 2019.

De acuerdo con la información reportada por las direcciones territoriales de salud (tabla 37), expresada en porcentaje en la tabla 38, en los departamentos en estudio, la prestación del servicio por el sector privado supera el 95 %. De igual forma, las sedes son en su mayoría privadas (más del 83 %). Sin embargo, las cifras no sorprenden debido a que el objetivo de las administraciones (mandato de la Constitución Política) es ampliar la cobertura de los servicios para garantizar el acceso de toda la población.

## *Educación*

La Constitución Política decreta que la educación y la cultura son algunos derechos fundamentales de los niños (Art. 44); y a lo largo de la norma de normas encontramos artículos que hablan del deber del Estado de garantizar y promover el acceso a la educación a los adolescentes (Art. 45), a los trabajadores agrarios o campesinos (Art. 64), a los integrantes de grupos étnicos según su identidad cultural (Art. 68). También se encuentra la búsqueda de mecanismos que permitan el acceso de todas las personas aptas para la educación superior (Colombia, Constitución Política, Art. 69); y además establece que el deporte y la recreación hacen parte de la educación y, por tanto, entran en el gasto público de carácter social (Art. 52). En resumen decreta que la educación es un derecho de los ciudadanos, así como un servicio público con función social. Además, el Estado tiene el deber de garantizar el correcto cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones

necesarias para que los niños, las niñas y los adolescentes accedan y permanezcan en el sistema educativo (CP, Art. 67).

En Colombia, el sistema educativo está compuesto por la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica, la educación media, y la educación superior. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística es el encargado de producir los indicadores de educación<sup>2</sup> anualmente, clasificándolos según el nivel educativo, el sector (urbano o rural), el sexo y el departamento. El Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2018 revela que la deserción escolar comparada con el año inmediatamente anterior alcanzó el 1,0 % (tabla 39) al pasar de 10.020.294 de estudiantes matriculados a 9.916.546, es decir una reducción en 103.748 alumnos. Además, señala que la prestación del servicio de educación es mayoritariamente oficial con una participación del 80,4 % a nivel nacional, a diferencia de la prestación del servicio de salud en donde más del 95 % de los prestadores en los departamentos en estudio pertenecen al sector privado. Según el DANE, en el sector oficial la matrícula total fue de 7.968.080 alumnos, de los cuales el 96,7 % asistieron a sedes educativas de carácter público, y el restante 3,3 % a sedes privadas contratadas por el Estado (p. 3). La siguiente tabla pone en evidencia que la principal deserción escolar se presenta en el Distrito Capital (2,1 %) y en el Valle del Cauca (1,5 %), superando el promedio nacional (1 %).

**Tabla 39.** Alumnos matriculados por departamento en estudio (2017-2018).

Departamento	2017	2018	Variación	Variación (%)
Antioquia	1.255.404	1.242.423	-12.981	-1,0 %
Atlántico	537.691	534.739	-2.952	-0,5 %
Bogotá, D.C.	1.336.662	1.308.383	-28.279	-2,1 %
Bolívar	501.502	496.947	-4.555	-0,9 %
Córdoba	420.669	420.447	-222	-0,1 %
Santander	436.451	439.395	2.944	0,7 %
Sucre	225.802	226.202	400	0,2 %
Valle del Cauca	823.751	811.489	-12.262	-1,5 %
<b>Total Nacional</b>	<b>10.020.294</b>	<b>9.916.546</b>	<b>-103.748</b>	<b>-1,0 %</b>

**Fuente:** DANE, Educación Formal (EDUC) - 2018.

2 Educación Formal es una operación estadística de tipo censo, dirigida a todos los establecimientos educativos legalmente constituidos, del sector oficial y no oficial localizados en el área urbana y rural dentro del territorio nacional, con excepción de instituciones de educación superior. Incluye ciclos lectivos especiales integrados (CLEI) y modelos educativos flexibles (DANE).

Una estrategia empleada por el Estado para garantizar la permanencia de los menores en el sistema educativo nacional es la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que actualmente está a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), y cuya finalidad es la de ayudar a que los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes accedan y permanezcan en el sistema educativo, a través del fomento de hábitos alimenticios saludables, y el suministro de un complemento alimenticio (Resolución 16432, 2015, Art. 1.1.). En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, está plasmado el objetivo para el cuatrienio en materia de cobertura, pasar de 5.300.000 beneficiarios del programa a 7.000.000 en 2022 (p. 70). Sin embargo, el programa afronta graves dificultades (desviación de recursos, deficiente planificación y prestación del servicio, falta de transparencia y de seguimiento del impacto del programa, falta de eficiencia fiscal y administrativa) según lo expresó el Gobierno Nacional el pasado 19 de septiembre de 2018 (MEN, 2022).

Con el fin de superar estas adversidades, el Congreso de la República decretó la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, cuya función es potenciar el esquema de financiación del PAE, propiciar la transparencia en la contratación de la alimentación para los niños, ampliar la cobertura y dar garantías de continuidad con criterios técnicos de focalización. A su vez, la Unidad tiene como objetivo garantizar la calidad y la inocuidad de la alimentación escolar y postular estrategias de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia (Ley 1955, 2019, Art. 189).

En pocas palabras, La Administración a través de esta Unidad Especial velará por ampliar la cobertura sin olvidar la calidad; también centrará su atención en la financiación suficiente del programa y, sobre todo, en la contratación necesaria para el funcionamiento de este, promoviendo la transparencia en todos los procesos, y mediante el estudio regional de oferta y demanda de productos y servicios fomentará la producción y el consumo local.





# Hechos de corrupción

La superación de la corrupción es hoy uno de los retos más importantes para las sociedades y Estados modernos. Este fenómeno tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad; socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana (ONU, 2004).

El combate contra la corrupción requiere un intento colectivo de toda la sociedad, en el nivel central como en los territorios, mediante la promoción de una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad, y a través de la producción de propuestas que favorezcan la actuación ética y transparente de los funcionarios públicos, y el empoderamiento de la sociedad, requeridos para la transformación de las dinámicas administrativas. En el capítulo anterior, hemos analizado, a través de algunas variables y con apoyo en múltiples cifras e indicadores, los departamentos con más altos niveles de corrupción. Aquí, nos detenemos en los hechos más notables en relación con este flagelo mundial, y nos centramos en los derechos a la salud y la educación, y en el sector de infraestructura, por ser estos sectores los más sensibles en materia de derechos humanos. Los hechos de corrupción que afectan estos derechos muestran de manera clara cómo incide la corrupción en la vulneración de los derechos humanos y en sus posibilidades de realización efectiva.

Como lo ha indicado la OCDE, entre sus recomendaciones contra la corrupción reconoce la importancia de promover la cultura de la integridad, de modo que abarque el conjunto

de la sociedad sembrando conciencia sobre los beneficios de la integridad pública, reduciendo la tolerancia a las infracciones de las normas de integridad en el sector estatal y desarrollando estrategias que promuevan la educación cívica sobre integridad pública en los centros escolares (Consejo de la OCDE, 2017).

La corrupción se ha convertido en una abstracción colectiva desligada de sus implicaciones reales sobre la vida de las personas. Aunque la mayoría de los ciudadanos no dudaría en tachar como nocivo un acto de corrupción, esta posición se encuentra desligada –en mayor o menor medida– de sus efectos, de la dignidad humana. Este entendimiento tautológico de la corrupción produce un rechazo social aparente, puramente formal e indiferente. Igualmente, explica afirmaciones que sirven de justificación al hecho corrupto como: al final no le estoy robando –haciendo daño– a nadie, más comunes en el servicio público y en el sector privado colombiano de lo que podría pensarse.

La creación de conciencia del daño y los efectos de la corrupción fortalece escenarios propicios para que los funcionarios públicos y privados actúen de manera proba y las comunidades se empoderen y participen en la vigilancia de los bienes públicos. Se trata de que la educación conecte significativamente con los destinatarios, provea información relevante, ofrezca oportunidad para la práctica y fomente la adaptación creativa de los temas aprendidos.

## Principales hechos de corrupción en Colombia en tres sectores

### *Sector salud*

Los Departamentos de la Región Caribe como Córdoba, Sucre y Bolívar registran el mayor número de casos de corrupción en el sector Salud, los cuales hacen parte de la corrupción administrativa. Según el informe (2019), en el Departamento de Córdoba se encontraron los siguientes hechos: desviación de recursos públicos para fines particulares; documentos falsificados para apropiarse de dinero del Estado; celebración de contratos de manera indebida; falsificación de diagnósticos médicos; vinculación de pacientes ya fallecidos a las EPS; cifras de la entidad pública infladas de manera injustificada. En el Departamento de Sucre, se hallaron los delitos de celebración indebida de contratos; apropiación indebida de dinero; celebración de contratos sin cumplimiento de los requisitos legales. En el Departamento de Bolívar se han presentado la apropiación de recursos públicos y contratos sin cumplimiento de requisitos legales. En el Departamento del Valle del Cauca los delitos han sido apropiación de recursos públicos, peculado o robo de funcionarios públicos, celebración indebida de contratos y contrato sin cumplimiento de requisitos legales. De esta manera, los delitos más recurrentes en estos departamentos (Córdoba, Sucre, Bolívar y Valle del Cauca) son la celebración de contratos de manera indebida, el peculado o robo de los servidores públicos de dinero del Estado y el incumplimiento de los contratos.

El Departamento de Córdoba, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018), tiene una población de 1'555.596 habitantes, así como un indicador de pobreza multidimensional (IPM) del 33,7 %, que expone el grado de privación de los hogares en materia de salud, educación, trabajo y servicios públicos. Esto se traduce en bajos índices en educación, alta proporción de trabajo informal, bajo acceso al agua potable, situación que impacta de manera directa el goce efectivo de los Derechos Humanos de los Ciudadanos.

Los hechos de Corrupción descubiertos en este departamento en el sector salud son: el caso del desfalco a SaludCoop por más de trescientos mil millones de pesos, en el cual se hacían recobros al Estado que se usaron para pagar abultadas bonificaciones, comprar bienes, realizar viajes e inversiones en el extranjero. Por estos hechos, el expresidente de la entidad fue capturado por la Fiscalía en marzo de 2018, y se le imputaron cargos por peculado y apropiación a favor de terceros.

La Caja de Compensación Familiar Comfacor involucrada en el desfalco en la salud del Departamento, por pagos realizados a IPS y tratamientos falsos a pacientes de Sida por más de cien mil millones de pesos. A su vez, se hicieron hallazgos fiscales del régimen subsidiado por más de cinco mil millones de pesos; sobrecostos para dotación de equipos biomédicos en el Hospital de Montería; desfalco a la EPS Indígena Manexka por cartel de cirugías por más de siete mil millones de pesos; El cartel de la hemofilia, donde fueron capturados el exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons (2012-2015), el Gobernador Edwin Besaile (2016-2019); el exsenador Musa (2014-2018), exfuncionarios de la salud (auditores médicos, secretarios de salud y varios funcionarios dueños de los entes prestadores de servicios de salud) por falsos pacientes de hemofilia; el vínculo entre la financiación de campañas políticas (élite política corrupta) y el uso de programas sociales para desviar recursos públicos destinados a personas enfermas. Hubo alteración de los sistemas internos de las instituciones y soborno a funcionarios de todos los niveles. Esta modalidad de robo se replicó en los departamentos de Sucre, Bolívar y Putumayo. Además, se usó en casos asociados a falsos enfermos de Sida y falsos enfermos mentales (El Espectador, 2018).

Por su parte, en el Departamento de Sucre, el Indicador de pobreza multidimensional (IPM) es de 40,3, que indica la privación de los hogares en materia de salud, educación, trabajo y servicios públicos que, junto a Córdoba (33,7) y Bolívar (32,9), presentan las cifras más altas de todo el país. En ese sentido, es notorio que la corrupción retrasa el desarrollo y el crecimiento económico y social de la población.

En este departamento, se encontraron los siguientes hechos de corrupción según el Informe Monitor Ciudadano (2019): Contratación con favorecimiento a familiares por más de doscientos cuatro millones seiscientos setenta y seis mil pesos; pago de la Gobernación a IPS por falsos enfermos de hemofilia desde el 2012 a 2015; además, pagos a IPS por tratamientos a falsos enfermos mentales por más de ciento cinco millones quinientos mil pesos. Se presentaron 155 facturas por más de 1.000 millones de pesos para hacer los cobros de servicios no prestados, pero sí pagados; sobrecostos en combustible en Comfa-

sucre por cuatrocientos dieciocho millones de pesos; irregularidades en el programa para beneficiar a los adultos mayores por quinientos millones de pesos en el municipio de Palmito y setecientos treinta y dos millones de pesos en el municipio San Juan de Betulia.

También se han presentado hechos de corrupción en el Departamento de Bolívar, con una población de 1'909.460, según el DANE (2018), y un indicador de pobreza multidimensional (IPM) de 32,9, con hogares que carecen de atención en salud de calidad, educación, empleo, servicios públicos y agua potable. Entre los hechos de corrupción también está un exgobernador (2012-2015) y exfuncionarios involucrados en pagos irregulares para enfermos de hemofilia por veinte mil millones de pesos. Así mismo, corrupción en el programa de alimentación a adultos mayores de Cartagena por doscientos sesenta y cinco millones cuatrocientos mil pesos; desvío de dineros públicos del hospital a cuenta personal; irregularidades en la ejecución de proyectos para madres gestantes y primera infancia.

Según el DANE (2018), el Departamento del Valle del Cauca tiene una población de 3'789.874, con un indicador de pobreza multidimensional (IPM) de 21,7. Allí, se presentaron irregularidades en el programa a madres comunitarias por catorce mil millones de pesos; cartel del Soat en Cali; irregularidades con los recursos de la salud destinados al hospital de Buenaventura por más de cinco mil ciento cuarenta millones de pesos; incumplimiento de contratos por la Fundación contratada por el ICBF Seccional Cali por ciento sesenta y un millones quinientos noventa y ocho mil ochocientos sesenta pesos.

En Bogotá D.C. y departamentos como Putumayo, Santander, Caquetá, Antioquia, Tolima, Vichada y Magdalena, se encontraron más delitos de corrupción, entre los que se destacan:

En el Departamento de Putumayo fueron capturados algunos funcionarios de las EPS por sobre costos y falsificación de documentos en contrato de la salud por mil quinientos millones de pesos, el alcalde de Mocoa (2008-2011) por desviar recursos de la salud a empresas privadas por mil cuatrocientos millones de pesos; IPS que registraban pacientes que no existían por mil trescientos setenta y cinco millones de pesos.

En el Departamento de Santander se presentaron irregularidades en contratos destinados a la atención de la población afectada por el invierno por mil doscientos millones de pesos; empresarios que desviaban dinero de refrigerios escolares para invertir en apartamentos en Santander por treinta y cinco mil setecientos millones de pesos. Así mismo, se presentaron hechos de corrupción en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) por veinte cuatro mil millones de pesos.

En el Departamento de Caquetá, el Cartel de la hemofilia por siete mil cuatrocientos millones de pesos; irregularidades en contratos de salud por mil doscientos once millones de pesos.

En el Departamento de Antioquia, se presentaron delitos en contratación de salud e incumplimientos e irregularidades en la contratación.

En el Departamento del Tolima, irregularidades en compra de equipos médicos para tres municipios por ochocientos noventa y cuatro millones de pesos.

En el Departamento del Vichada, desfaldo de recursos para la salud de población indígena por novecientos cincuenta millones de pesos.

En el Departamento del Magdalena, irregularidades con los recursos de la salud por ocho mil millones de pesos.

En el Departamento del Meta, se presentaron hechos de corrupción que salpicaron al exgobernador (2012-2015), sobornos por treinta y siete millones de pesos (RCN Radio, 2019; El Heraldo, 2018).

A continuación, se exponen los delitos más reiterativos relacionados con la corrupción en el área de la Salud:

- Desviación de recursos públicos para fines particulares.
- Documentos falsificados para apropiarse de dinero del Estado.
- Celebración de contratos de manera indebida.
- Falsificación de diagnósticos médicos.
- Vinculación de pacientes ya fallecidos a las EPS.
- Inflación de gastos de la entidad pública de manera injustificada.
- Apropiación indebida de dinero.
- Celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.
- Peculado o robo de funcionarios públicos.
- Interés indebido en la celebración de contratos.

El Artículo 49 de la Constitución ordena que se deben dar garantías en relación con el acceso de las personas a los servicios de promoción y prevención en salud. A través de la Ley 100 de 1993, se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que está en la obligación de ampliar la cobertura del sistema (Art. 6), en condición de afiliados al régimen contributivo (personas con capacidad de pago) o al régimen subsidiado (los más pobres y vulnerables), conforme los principios de universalidad y solidaridad.

Por su parte, el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud, reporta en junio de 2019 un total de 47`532.923 personas afiliadas, de las cuales 22`627.107 pertenecen al Régimen Contributivo, 22`852.689 al Régimen

Subsidiado y 2'053.127 al Régimen Especial (Fuerzas Armadas, Ecopetrol, Universidades Públicas, y otras), cifras que revelan una excelente cobertura del servicio a nivel nacional. Sin embargo, el actual Ministro de Salud expone algunos problemas. Según un funcionario de esta entidad, hace falta equilibrar la relación entre las EPS y las IPS, especialmente en lo que tiene que ver con el flujo de recursos y la calidad en el servicio (Juan Pablo Uribe Restrepo, 2019). De esta manera, el Estado se ha limitado a ampliar la cobertura y ha dejado de lado la calidad en la prestación del servicio, una situación que nota al revisar la cantidad de tutelas en el sector salud, que van en aumento.

Respecto a los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, según datos de SIS-PRO (SGD) – RUAF a junio de 2019, en el departamento de Sucre es de 16,28 % para personas vinculadas al régimen contributivo, y un 81,38 % al régimen subsidiado. El departamento de Córdoba presenta un comportamiento similar, el 17,97 % aporta al régimen contributivo y el 79,57 % al subsidiado y el Departamento de Bolívar 30.09 % al régimen contributivo, subsidiado 67.94 % y especial 1.97 %. De esta manera, se observa que la afiliación a la seguridad social es un indicador del grado de formalidad laboral. El régimen subsidiado se sostiene financieramente con aportes del Estado, los departamentos, los municipios y el Fondo de Solidaridad y Garantías (DANE, 2021). Actualmente, de acuerdo con la Ley 1797 de 2016, de los recursos del SGP para salud, se destina hasta el 80 % para el Régimen Subsidiado (Art. 2), y a partir del primero de enero de 2020 el porcentaje sube al 87 %, según lo establecido en la Ley 1955 de 2019.

Las debilidades del Sector Salud presentan varios escenarios y exigen a cada entidad de la nación tener servidores públicos que realicen funciones de supervisión, seguimiento e interventoría. La violación de los Derechos Humanos especialmente de las personas más desprotegidas y con más necesidades, indica el nivel de corrupción que llega a la cooptación de las instituciones del Estado. Es necesario que el Gobierno Nacional de Colombia empiece a crear nuevas leyes que exijan a las entidades de salud tener sistemas de información de fácil acceso para el público, además de tener un comité de control y vigilancia que se encargue de dar garantía que los recursos invertidos en el sistema de salud como lo exige la ley y exigir a las entidades de salud enviar informes periódicos sobre los movimientos financieros, los indicadores de la calidad del servicio ofrecido y un histórico mensual contable de las inversiones realizadas que se está cumpliendo con las funciones, como lo estipula la Constitución Política.

Por su parte, la inadecuada atención en el sistema de salud ha provocado que los usuarios interpongan tutelas contra las EPS para que haya atención de calidad, como cubrir el tratamiento para algunas enfermedades y medicamentos de tratamientos especiales. A continuación, se muestra la Gráfica 8 de la Defensoría del Pueblo que revela el aumento de las tutelas interpuestas a medida que avanzan los años. Así mismo, la forma como se ha ido debilitando el sistema de salud. Estas tutelas señalan la vulneración de derechos fundamentales, en especial el derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas.

De otro lado, una experiencia exitosa para destacar es la del PNUD en Cartagena que estableció un Tribunal para los Derechos de los Pacientes en un Centro de Atención Permanente de la Esperanza (CAP), que presta atención de primer nivel a una población cercana a las 35 mil personas que se ubican entre los estratos 1 y 2, una porción de la población con escasos recursos. El proceso de control social es desarrollado por CDCS y voluntarios en el marco del proyecto Derechos y Desarrollo, enfocándose en la atención de casos por vulneración de su derecho a la atención oportuna (35 % de los casos), afectación de su derecho a la información (31 % de los casos), y vulneración a su derecho a reclamar (14 % de los casos documentados) (PNUD, 2018)

La creación de un programa de salud contribuye a la adecuada atención de los pacientes asegurando la protección de sus derechos fundamentales y una adecuada educación hace que se tengan las herramientas necesarias para crear estrategias y planes que busquen el bienestar de la ciudadanía a partir del control y vigilancia de los procesos financieros y administrativos de las entidades promotoras de salud. Adicionalmente, buscar mecanismos que aseguren la divulgación de casos de corrupción evita el crecimiento de este fenómeno. Así mismo, asegurar la protección de las personas que denuncien los casos y crear un órgano estatal que se encargue de asegurar y vigilar que las entidades promotoras de salud protejan el cumplimiento de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema de salud.

Según el documento Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia de la Contraloría General de la Nación (2019), las consecuencias de los casos de la corrupción administrativa vulneran los derechos humanos de los ciudadanos, generan falencias en la provisión de bienes y servicios.

### *Sector educación*

Según la ONU, la educación es un derecho de todas las mujeres y los hombres, y brinda la posibilidad a los ciudadanos de adquirir capacidades y conocimientos críticos que son importantes para ser ciudadanos empoderados, con adaptación al cambio y habilidades para contribuir a la sociedad. La educación está protegida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y reconocida como uno de los cinco derechos culturales básicos en su Art. 26, postulándola con el fin de desarrollar la personalidad y fortalecer los derechos y libertades fundamentales. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se establece que la educación tiene la función de capacitar a la ciudadanía para participar exitosamente en una sociedad libre, favoreciendo la comprensión y la tolerancia entre los países, grupos étnicos o religiosos.

Por su parte, el documento marco de Acción para el desarrollo del objetivo 4 Educación de calidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, consagra que el derecho a la educación es vitalicio (desde el nacimiento). Así mismo, se estipula que el Estado debe



brindar oportunidades de aprendizaje adicionales a las de la educación formal, aprovechando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (UNESCO, 2016).

De otro lado, el Artículo 67 de la Constitución establece que la educación es un derecho, y con ella se busca el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica, y los demás bienes y valores de la cultura. Además, se estipula que la educación debe formar en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia (CP, 1991, Art. 67).

La Ley General de Educación, Ley 115 de 1994 en su Art. 1, presenta la educación como una herramienta que facilita la formación personal, cultural y social. A pesar de estos lineamientos que guían la educación a nivel nacional, la educación es el segundo factor que presenta los índices más elevados de corrupción en Colombia.

El SGP se constituye con los recursos que la Nación transfiere a los entes territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, servicios públicos, agua potable y saneamiento básico. Así, el Estado debe definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control holística, que gestione el gasto ejecutado por los entes territoriales con recursos del SGP, con el fin de garantizar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad (CP, 1991, Art. 356).

El Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 prioriza el servicio de restaurante para los estudiantes con programas de alimentación escolar (PAE). La distribución se da por tipologías de la población según el Ministerio de Educación Nacional; zonas y modalidades, establece la asignación por estudiante, por matrícula, y se distribuye de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE. La educación en el país se paga por niño atendido reportado al sistema de información; es el Ministerio de Educación quien gira los recursos de la educación. A continuación, algunos hechos de corrupción en el sector educación identificados por Monitor Ciudadano y la Contraloría General de la Nación.

El Departamento del Cesar, según el DANE (2018), tiene 1'098.577 habitantes. Los principales hechos de corrupción asociados a la educación están con el PAE. El alcalde (2012-2015) del municipio la Jagua de Ibirico, contrató por tres mil millones de pesos la alimentación escolar. La contraparte fue el consorcio Alimentando Corazones 2016, conformado por la Corporación Gestión del Recurso Social y Humano ONG (GERS), que es la misma que investiga la Contraloría General de la Nación por incurrir en sobrecostos en un contrato que se firmó en el año 2012 por quince mil millones de pesos, para entregar kits nutricionales, que produjo un detrimento patrimonial de dos mil novecientos millones de pesos (MC, 2019). Por esos hechos, en 2018, la Contraloría le imputó responsabilidad fiscal al exalcalde quien, para la vigencia 2019, es Senador de la República. Así mismo, imputó cargos por responsabilidad fiscal por mil cuatrocientos millones de pesos a la secretaria de Salud Municipal (2012-2015), junto a los integrantes de la Corporación Gestión del Recurso Social y Humano (GERS) (MC, 2019).



El PAE (Programa de Alimentación Escolar) tiene como propósito entregar alimentos diarios a estudiantes vulnerables de las instituciones educativas públicas del país. Los hechos de corrupción en este programa indican que los recursos que son solo para los estudiantes, la administración, que es el encargado de proteger a la ciudadanía, se apropia de estos recursos destinados a los niños y niñas más vulnerables del país para fines particulares.

En la escuela Sagrado Corazón de Jesús en Aguachica, departamento del Cesar, tomaron fotografías de los niños con el plato de comida, para dejar registro, pero a los niños les entregaron un alimento mucho más pequeño que el del plato de comida que usaron para tomar la foto. Las imágenes del vídeo muestran a los niños haciendo fila uno tras otro para dejarse fotografiar con el plato de comida y después de la foto le pasan al siguiente niño que está detrás de ellos para que le tomen la foto al siguiente. Posteriormente, se ve a los niños recibiendo otro plato diferente del que habían usado para tomar la foto, con mucha menos comida (el video se puede ver en el siguiente enlace: <https://cnnespanol.cnn.com/2016/04/01/indignacion-por-video-de-ninos-posando-para-una-foto-con-un-plato-de-comida-que-no-les-dan/>)

En el Departamento del Valle del Cauca, mientras el señor Juan Carlos Abadía actuaba como Gobernador (2008-2010), el secretario de Educación suscribió un contrato con la Fundación CaliMío por mil millones de pesos con el objeto de dotar 40 bibliotecas escolares de 10 municipios del departamento. El convenio se celebró sin el cumplimiento de requisitos legales, y tampoco se hizo una licitación pública. En marzo del 2017, el exfuncionario fue condenado por La Corte Suprema de Justicia a 13 años de prisión. De otro lado, en Buenaventura (Valle del Cauca), la Alcaldía pagó por estudiantes que no existen cuarenta y ocho mil millones de pesos. Además, hubo apropiación de cinco mil millones de pesos destinados a proyectos de educación.

La educación y el desarrollo son dos conceptos que van de la mano. Es controversial hablar de un país desarrollado cuando cada injusticia lleva al subdesarrollo. La educación va más allá de la dimensión económica, pues brinda la capacidad de decidir el propio destino. La oportunidad de recibir educación es clave para el desarrollo humano según Helen Clark, PNUD 2017. Una sociedad educada tiene menores tasas de mortalidad infantil, mejor calidad de vida, tasas menores de contaminación, mayor inclusión social, tolerancia y respeto por los demás y más participación en la sociedad. Los Estados deben garantizar la educación a sus ciudadanos. La educación debe ser concebida desde una perspectiva global, de modo que haya una comprensión correcta de la estructura y el funcionamiento del sistema educativo en cada uno de sus niveles, reconociendo la estrategia más eficaz para que un ciudadano alcance su pleno desarrollo y se convierta en gestor de su plan de vida, creando más y mejores oportunidades.

La educación implica el compromiso de todos los actores involucrados en la eliminación de todas las formas de violencia. Estos son: el Estado, los grupos armados, las

organizaciones sociales, que deben comprometerse en la generación de nuevos conceptos de ser y pensar, a través de políticas públicas integrales que se traduzcan en una cultura de paz. La educación es un sector de prioridad para Colombia que debe fortalecerse con un compromiso ético, moral y de principios entre los entes territoriales y las instituciones que están a cargo del funcionamiento de la educación se requiere de la presencia del Estado donde involucre a los entes de control quienes deben vigilar la actuación de los funcionarios públicos que están involucrados en desfalcos que perjudican el desarrollo social, cultural y económico de los niños y los estudiantes del país.

Se requiere educar y crear conciencia de que cada ser humano está amparado en los derechos humanos; que merece una vida digna, feliz, tranquila con oportunidades y sin limitantes.

### *Sector infraestructura*

Los hechos de corrupción en infraestructura se asocian a una cifra cercana a los cuatro billones cuatrocientos veintinueve mil setecientos treinta pesos. Los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander y Norte de Santander son los más corruptos en infraestructura a nivel nacional, junto con el departamento del Meta, según el Informe (2019). El actor reincidente es el servidor público que, en uso de sus facultades legales, saca provecho para beneficio propio o de terceros. Se destaca el carrusel de las escuelas donde tan solo 73 de los 543 proyectos de construcción de escuelas se han ejecutado.

El mayor número de hechos en contratación se registró en el departamento de Cundinamarca; el carrusel de la contratación con los Nule marca un precedente de sobornos y pago a favor de terceros en Bogotá; se malversaron bienes y dineros del Estado bajo la premisa de crear bienestar con la reparación y la modernización de “La 26”. Una red de contratistas, políticos, abogados atribuían irregularmente grandes obras distritales y nacionales por \$2.2 billones. Más de ciento diez personas han sido procesadas por el caso. Así mismo, se encontraron irregularidades en los contratos para la terminación de la Fase III de Transmilenio que no se cumplió y al que adjudicaron ciento noventa mil millones de pesos (MC, 2019); igualmente, concejales y autoridades electas por votación popular en el afán de tranzar para beneficio suyo y de terceros cambian los usos del suelo para lograr adjudicaciones o cobrar los favores a miembros de corporaciones públicas. Por su parte, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, entidad del Estado, la exdirectora fue condenada casi después de 14 años de cometido el delito en la modificación, actualización y rediseños de los proyectos correspondientes. Sobornos y utilizar materiales que no cumplen con los requisitos para ejecutar obras de infraestructura son hechos reincidentes. El caso Odebrecht por 32.5 millones de dólares; pagó sobornos a funcionarios y contratistas en Colombia y otros 11 países para quedarse con grandes proyectos de infraestructura. Por este hecho, en el país han sido condenadas 5 personas y otras 74 son procesadas. El caso del Guavio, Central Hidroeléctrica de Cundinamarca por \$ quince mil millones

de pesos. Solo hubo una sola persona detenida pero no pagó cárcel. El caso de Agro Ingreso Seguro, que fue creado para asignar subsidios a los agricultores colombianos. Su director fue condenado a 17 años de cárcel por los delitos de celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales esenciales y peculado por apropiación de recursos públicos, por haber afectado un monto de 288.000 millones de dólares que fueron asignados sin contar con licitaciones abiertas, estudios previos y términos de referencia. Estos contratos, de acuerdo con información de la Fiscalía General de la Nación, beneficiaron directamente al exministro, quien aprovechó el programa Agro Ingreso Seguro como plataforma política presidencial (Telesur, 2020).

En el caso del departamento de Caldas, el balance es de 21 obras pendientes, 5 están entre el 0 % y 30 % de avances, 8 están entre el 80 % y el 100 % y los 8 restantes están entre 30 % y el 80 %, según el reporte de la Gobernación de Caldas (2015-2019) quien denunció los incumplimientos de estas obras por Mota Engil. En efecto, solamente cuatro obras tienen un avance importante en su ejecución, de las cuales dos son en Chinchiná, una en Filadelfia y otra en Supía. Además, en todo el país hay cerca de 200 solicitudes de terminación anticipada de contrato por incumplimiento en las obras de infraestructura en el sector educativo.

Al respecto, el Índice de Transparencia (2019) sobre la percepción de corrupción en Bogotá, entre 2016 y 2017 afirma que hay una baja divulgación de información y garantía del derecho de acceso a la información pública, así como fallas en los procesos de gestión administrativa, y debilidades en los controles internos y externos a la gestión de recursos del Estado (Índice de Transparencia; 2018), pudiendo establecer que la falta de control político determina en gran medida los niveles de corrupción.

En el Departamento del Valle del Cauca, en Cartago, se presentaron situaciones en las que se perdieron alrededor de diez mil millones de pesos del Plan Municipal de Aguas, de modo que mandatarios electos por voto popular y varios de sus exfuncionarios deberán responder por más de dos mil millones de pesos. El caso de la emergencia de la ola invernal que quienes fungían como mandatarios solicitaron recursos para atender dichas dificultades y terminaron gastando la plata en lo que no debían. No se ejecutan las obras y hasta diez años después se siguen girando cheques por medio de adiciones y prórrogas.

En el Departamento de Santander, presupuestan con un valor exageradamente alto, pero finaliza haciéndose muy poco, contratos que usualmente son para la restauración de la malla vial. A pesar del Decreto 342 de 2019, que hizo obligatorio el cumplimiento de los requisitos y características para los contratos con el Estado, la mayor fuente de violación a este nuevo decreto proviene de alcaldes y gobernadores, que incurrir en omisión o modificación cuando hay un oferente que cumple con los requisitos, a lo cual se denomina “pliego sastre” o contratos pliego tipo. En abril de 2019, van más de cuarenta y cinco mil millones de pesos.

Otro aspecto que tienen los contratistas colaboradores del Estado es el abandono de obras, pues asumen el compromiso legal supuestamente para cumplir con la ejecución de las obras, pero al cabo de un tiempo dan por desierta la obra argumentando elevación de costos u otros problemas estructurales o iliquidez, a lo cual y sin ningún reparo, se desligan de dicha obligación. En diciembre de 2018, se habían reportado alrededor de 12 obras de infraestructura vial sin terminar que, además del abandono, tienen modificaciones y adiciones presupuestales, o son obras terminadas, pero sin funcionamiento aún. Así mismo, se atenta contra la integridad física de la ciudadanía, adquieren materiales, maquinaria de baja calidad e incluso personal no capacitado o compran maquinaria que no van a utilizar, o no hacen uso del banco de maquinaria, botando miles de millones de pesos, dejando sin dinero al departamento y a los municipios.

La modalidad de crear figuras jurídicas, empresas, organizaciones y demás es flagrante en Colombia en la contratación estatal. En Santander, los consorcios son resurgimientos efímeros que se crean con el fin de disimular el actuar de muchos corruptos, entre ellos, miembros de las corporaciones públicas. Estos han tenido la facultad y la potestad de conformar organizaciones con ánimo de lucro y ONG, para objetar planes de malversación de dinero del Estado. En términos de control y seguimiento a las obras es un asunto crítico que dificulta el cumplimiento de lo pactado en los contratos y más bien facilita la corrupción. Se han perdido más de ochenta mil millones de pesos que han perjudicado el derecho a transitar por vías seguras, derecho a la confianza legítima por el Estado y a vivir en edificios y casas seguras.

En el Departamento de Norte de Santander, lo mismo que en Santander, se presentan casos de corrupción multimillonarios, los materiales para obras que contrataron fueron adquiridos de acuerdo con las especificaciones, pero no las utilizaron en su totalidad, incurriendo en detrimento patrimonial por los ejecutores de los proyectos. Adicionalmente, los contratos motivados o direccionados es otra modalidad que han empleado con el propósito de acomodarlos de acuerdo con las necesidades del contratante y del oferente, situación que en los últimos años encendió las alarmas en este departamento y también en Santander. El carrusel de las millonarias coimas exigidas a varios contratistas y la celebración de contratos por intereses creados. Las víctimas del conflicto tampoco quedaron exentas de la corrupción. En 2016, se contrató la elaboración de proyectos productivos para familias víctimas por 169 mil millones de pesos; sin embargo, los materiales contratados para tal fin fueron de mala calidad, situación que va en contra de la ilusión de estas familias de vivir dignamente y el derecho a tener una vida digna y en paz.

En el departamento del Meta, el peculado por apropiación indebida fue un hecho destacado en los medios de comunicación, pues los dineros robados iban a ser destinados para obras sociales, especialmente para el sector deporte, construcción de polideportivos y otras obras en algunos municipios. También, entran en juego las vulneraciones a los principios de transparencia y selección objetivas; irregularidades en los contratos pactados con entidades sin ánimo de lucro y favorecimientos por los contratantes a dichos

contratistas. Esas mismas causales afectaron entre 2012 y 2015, los sectores de vivienda, cuando se vieron obstruidos los derechos de libertad de oferentes al investigarse que los contratos habían favorecido incluso a las mismas entidades públicas, es especial a las de servicios domiciliarios para ese entonces.

Las vías de comunicación al Llano y su dificultad de transitabilidad; la concesionaria que ha estado allí por más de 25 años no ha garantizado el buen estado de las vías; a esto se le suma la recaudación de peajes. Acciones como firmar contratos con uniones temporales indican la creación ficticia y prematura de empresas y organizaciones de parientes de los líderes políticos, dirigentes o autoridades electas. Urge de nuevo revisar los sistemas de contratación en Colombia, puesto que la decisión no sólo está en el poder de legislativo y el poder ejecutivo. Se trata de revisar la dependencia que hay entre los miembros de los corporados y los grupos cooptadores del Estado; de esta manera, la corrupción administrativa representada por autoridades elegidas por voto popular encabeza las listas de los principales actores involucrados que manipulan contratos en las entidades.

En los siguientes departamentos se observaron otro tipo de casos de corrupción en infraestructura: Atlántico, Bolívar, Sucre, Guajira, Caldas, Risaralda, Quindío, Antioquia, Magdalena, Chocó, Tolima y Boyacá. Esos casos se refieren a la construcción de palacios municipales cuyas obras no fueron entregadas; y en la actualidad hay algunas alcaldías que se quedaron sin la nueva sede. A esto se le suma que contratistas que pretendieron firmar contratos con el Estado resultaron ser miembros de corporaciones públicas, lo que viola el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. O bien, obras entregadas de mala calidad, y también el abandono de las obras. Por este tipo de situaciones, no se han podido concluir obras de gran envergadura, como la Ruta del Sol que abre licitaciones tras los incumplimientos repetitivos de los actores corruptos.

Así mismo, las obras que se iban a construir, adecuar y remodelar de los espacios deportivos para los juegos panamericanos en Ibagué, un atentado al goce y disfrute de derechos tan básicos como el esparcimiento y la libertad de expresión mediante el deporte. Hubo contratos por concepto de asesorías que superaron los mil quinientos millones de pesos, solo por estudios de viabilidad. Sumado a ellos, los deportistas se vieron afectados porque se destruyeron los antiguos escenarios en donde realizaban sus prácticas, y no construyeron los nuevos. En el 2019, no se había resuelto ese desastroso hecho de corrupción. A continuación, el mapa de los departamentos más corruptos en infraestructura.

Por su parte, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas en su informe 2015-2016 reporta los niveles de riesgo de corrupción en los cuales se encuentran las alcaldías, gobernaciones, contralorías, entidades públicas, como se muestra a continuación.

En el mapa se observa que todas las gobernaciones se encuentran con un nivel alto de corrupción. En este sentido, cada gobernación tiene tareas por cumplir:

- Tomar políticas, medidas y estrategias anticorrupción, el comportamiento ético, la gestión de la planeación, contratación y talento humano.
- Divulgar la información pública, la gestión administrativa, los trámites y el servicio al cliente.
- Rendir cuentas, tener control interno, participar y ejercer control social y gestión disciplinaria.
- Concejos municipales, gestión documental y archivo, cronogramas de implementación de planes de gestión.
- Los planes de adquisición y compras, planes de acción, presupuesto participativo, informes de seguimiento a planes de desarrollo.
- Publicación de datos de los funcionarios, experiencia de contratistas, directorio de agremiaciones y oferentes y tipos de contratación.
- Existencia de medida, estrategia, lineamientos o políticas para la declaración y trámites de conflictos de interés, procedimientos de declaración de bienes y rentas de funcionarios.
- Matrices de identificación de riesgos de corrupción, establecimiento de recursos y mecanismos para mitigar riesgos de corrupción.
- Contener instancias de ética, revisión de los POAI para que contengan programas o proyectos en temas de anticorrupción.
- Gestión de la contratación. Contenido mínimo de estudios previos, lineamientos de estudio de los sectores que se deben intervenir.
- Mejoramiento de las instancias de planeación, comités interdisciplinarios, recurrencia en el uso de las modalidades de contratación directa, interventorías y supervisiones a los contratos.
- Competencias establecidas en los manuales de funciones, evaluación del desempeño de funcionarios, capacitaciones constantes.
- Canales de denuncia e investigación, en los informes de gestión, espacios de diálogo y concertación, sistemas de sanciones, entre otros.

Sin embargo, si bien las contralorías son las encargadas de controlar el manejo eficiente y seguro de los recursos del Estado, a nivel local son las entidades territoriales con los niveles de riesgo más alto de corrupción con más del 50 %; como ente de control no están cumpliendo en las localidades con su función, por lo que la Contraloría General de la Nación ha pedido que sean eliminadas por el nivel de corrupción tan alto. Los retos del país son grandes, se requiere que las alcaldías y las gobernaciones retomen el camino de la legalidad a través de una mayor vigilancia de los recursos, transparencia en la contratación

y vinculación de personal y procesos genuinos de rendición de cuentas. También es necesario tomar medidas para superar la impunidad en materia de justicia para los corruptos, y el subregistro de hechos relacionados con prácticas corruptas.

El alcance que tiene este fenómeno es tal que pone en riesgo la vida de las personas, cuando tramos de vías, túneles, puentes, edificios o edificaciones educativas se construyen sin las condiciones técnicas requeridas y se desconocen las condiciones en las que fueron ejecutados esos contratos y que puedan ocasionar accidentes y muertes. También es necesario superar el clientelismo y privilegiar procesos transparentes de meritocracia, en donde se tenga en cuenta el talento regional y las personas que mejor garanticen el cumplimiento de labores asignadas, no solo con acreditación de estudios suficientes y pertinentes sino con experiencia relacionada y demostración de pulcritud en su formación académica y su experiencia laboral.





# Estrategias de lucha anticorrupción

**A**l haber construido un panorama amplio de los sectores y los derechos impactados de manera grave por la corrupción en diferentes departamentos y a nivel nacional, queremos cerrar las reflexiones que este libro plantea con una exposición sobre las principales estrategias de lucha contra la corrupción. En la presentación realizada al principio por el Exconsejero Presidencial contra la Corrupción, se presentaron los principales instrumentos internacionales que hace dos décadas Colombia impulsó y ratificó, y por esto es preciso cerrar indicando las estrategias del orden nacional que en años recientes se han desplegado. Un aspecto importante en este abordaje final es el referido a las cláusulas que en materia de combate a la corrupción se incluyeron en el Acuerdo de Paz alcanzado hace cinco años con las Farc-EP, así como la relación entre lucha contra la corrupción y el cierre de brechas sociales. De esa manera, podemos terminar con una visión propositiva, que permita en futuros trabajos centrarse en los resultados y los impactos de dichas estrategias, para determinar si fueron eficaces, requieren ajustes o incluso transformaciones radicales, pues, como se ha explicado desde el comienzo, la superación de la corrupción solo será posible si el Estado desarrolla la capacidad de adaptar su institucionalidad y juridicidad ante un fenómeno que ha desplegado capacidades de ajustarse a los contextos, las tecnologías y las normas que luchan contra él.

Como ha tenido la oportunidad de demostrarse a lo largo de este trabajo, la corrupción es un fenómeno social, político-económico que impacta negativamente el bienestar de toda la población. Por ello, en diferentes gobiernos, se han ido incorporando modelos estratégicos de educación para combatirla. La corrupción se concibe cuando se realizan actividades

ilícitas en el ejercicio de las funciones de los empleados públicos. Así, un corrupto es quien saca provecho personal de los recursos del Estado. La necesidad de educación para preparar a las personas en la participación desde la niñez que es cuando se desarrollan las actitudes democráticas y de ciudadanía es una necesidad; educación en el respeto a lo público y a los bienes de todos, el desarrollo con conciencia de lo comunitario y el cuidado del otro que señala la importancia hoy más que nunca de la ética y de los valores especialmente en los servidores públicos.

La corrupción afecta a todos los ciudadanos, especialmente en la desigualdad social, la inequidad, la pérdida de legitimidad en el sistema político, el debilitamiento del desarrollo y de la innovación que incrementa la corrupción.

En la actualidad, en varios países, se han incorporado modelos estratégicos que se han aplicado en el sistema educativo para combatir la corrupción. Esto se ha hecho con el fin de educar desde edad temprana a los niños y los jóvenes. Así mismo, se vienen implementando en Colombia en los departamentos y los municipios que se presentan a continuación.

## **Estrategias internacionales, nacionales y locales de lucha contra la corrupción**

El Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 plantea que los ciudadanos tienen derecho a la libertad de expresión y de opinión, lo cual implica no ser castigado o juzgado por los pensamientos, así como permitir la difusión de información y las opiniones a través de cualquier medio de expresión.

Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea contempla en su Título V, Artículo 41, que todo ciudadano tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea traten sus asuntos imparcial y equitativamente (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000).

Una buena administración pública requiere el reconocimiento de los derechos fundamentales para su planificación y transparencia; su actuación es proporcional a sus fines, dando a los ciudadanos la información pertinente y veraz en los asuntos públicos relacionándolo con el derecho a la participación ciudadana y el gobierno abierto.

Argandoña, A. (2006) en La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales, plantea que la corrupción tiene efectos negativos sobre la ley y la democracia, ya que es una amenaza al buen gobierno de las naciones. Además, la corrupción afecta el funcionamiento de los mercados, vulnera los derechos fundamentales y golpea a las instituciones del Estado, que son las que deben dar garantías de estabilidad, seguridad y desarrollo sustentable. Adicionalmente, se plantea la amenaza que representa la corrupción cuando amplía su campo de acción hacia escenarios de delincuencia organizada.

La corrupción trae grandes problemáticas que no solo vulneran a las personas sino también a la estructura de un país. Colombia hace parte de la Convención desde el 10/12/2005.

En relación con los 17 objetivos del Milenio, especialmente el número 16 “paz, justicia e instituciones sólidas” se afirma que los ODS tienen como objeto reducir significativamente la violencia a través del trabajo mancomunado con los gobiernos y las comunidades, de tal manera que se llegue a la solución definitiva de los conflictos, así como de la inseguridad. En ese sentido, son importantes el fortalecimiento de las instituciones del Estado como la defensa de los DDHH, además de la disminución del porte de armas ilícitas. A su vez, se hace importante la participación política de los países en vía de desarrollo en los organismos multilaterales de orden mundial.

El fortalecimiento de la institucionalidad y de las políticas públicas eficientes promueven un gobierno abierto y la protección de los Derechos Fundamentales origina la participación de los Ciudadanos y entre los Gobiernos. Los Países con mayores niveles de Transparencia y normas de buen gobierno son los que tienen instituciones más fuertes, lo que posibilita el crecimiento económico, así como el desarrollo social (Colombia, Congreso de la República, Ley 19 de 2013).

La información y la transparencia del Estado deben ocupar un espacio fundamental en la realidad democrática, pues, si se tiene mayor información se fortalece la planeación, la confianza, la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, el robustecimiento del debate democrático y una mayor capacidad de tomar decisiones acertadas y de incidir en la gestión de lo público, reducimos la corrupción, traduciéndolo en una mejor calidad de vida para los ciudadanos con mejores gobiernos, desarrollo y democracia.

La plataforma Datos Abiertos es una herramienta que permite el acceso a la información<sup>3</sup>. Esta plataforma abre los datos y acerca a la ciudadanía para conocer la realidad y dar oportunidades a los ciudadanos de aproximarse a los logros de la administración, apoyando la transparencia de la siguiente manera:

1. Divulgación proactiva de la información, al promover una cultura de transparencia.
2. Divulgar proactivamente la información pública.
3. Ofrecer información actualizada, accesible, comprensible.
4. Asegurar la calidad de información.
5. Actuar bajo el principio de transparencia.

---

<sup>3</sup> Se accede a través de la página: <https://www.census.gov/data/data-tools/cbb.html>

Por su parte, la corrupción en Colombia ha sido un tema delicado porque, a través de los años, se ha incrementado este fenómeno en las instituciones públicas y privadas, y se ha reducido la credibilidad que tienen los ciudadanos en el Estado y en sectores privados, dado que el Estado está encargado de brindar las garantías constitucionales que van ligadas a los Derechos Humanos. Los hechos de corrupción han sido catalogados como una de las principales barreras que van en contravía del desarrollo económico. En efecto, la corrupción impide que se erradique la pobreza y se traduce en pérdidas de legitimidad para los gobiernos.

Algunas acciones del Gobierno Nacional para promover la transparencia se pueden identificar en las siguientes normas:

- Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción, que permitió elevar a política de Estado la lucha contra la corrupción, incluyendo aspectos como el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, el control social, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la cultura de la legalidad (Boletín informativo de Píldoras, 2018).
- Ley 1712 de 2014 – Transparencia y derecho al acceso a la información pública.
- Ley 1757 de 2015 – Estatuto de participación ciudadana, con el cual se buscó garantizar las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como controlar el poder político. Esta norma reguló el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto (Boletín informativo de Píldoras, 2018). La ley se consolidó en tres pilares: i) mecanismos de participación ciudadana, rendición pública de cuentas y control social a lo público y coordinación y promoción (Boletín informativo de Píldoras, 2018).
- Ley 1762 de 2015 – Anti-contrabando.
- Ley 1778 de 2016 – Antisoborno.
- Ley 1849 de 2017 – Reforma al Código de Extinción de Dominio.
- Decreto-Ley 09 de 2012 – Antitrámites
- Decreto 1817 de 2015 – Nombramiento y Remoción de Superintendentes.
- Decreto 124 de 2016 – Metodología del plan anticorrupción y de Atención al ciudadano, el cual actualizó las metodologías del Plan anticorrupción y de Atención al ciudadano (PAAC) y del Mapa de Riesgos de Corrupción, herramientas de prevención que deben considerarse según los procesos de planeación en las entidades, incluyendo mapa de riesgos de corrupción; estrategia antitrámites; rendición de cuentas; mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y mecanismos para la transparencia y el acceso a la información pública (Boletín informativo de Píldoras, 2018).

- Decreto 1674 de 2016 – Personas Expuestas Políticamente.
- Decreto 1887 de 2016 – Selección de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, decreto que reglamentó la selección de los miembros de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción (CNCLCC), en el cual se postula el proceso de conformación y remisión de las ternas al Presidente de la República, que es quien realiza la designación final (Boletín informativo de Píldoras, 2018).
- Decreto 92 de 2017 – Contratación con entidades sin ánimo de lucro.
- Decreto 1686 de 2017 – Funcionamiento de las comisiones regionales de moralización.
- Proyecto de Ley – Protección de denunciantes de actos de corrupción, El Ministerio de Justicia, en compañía de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, radicó el Proyecto de Ley que busca brindar medidas de protección a los denunciantes de actos de corrupción.
- Proyecto de Ley – Estatuto de probidad. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia participó en la elaboración del Proyecto de Ley - Estatuto de probidad, cuyo fin es la introducción de modificaciones en materia penal, fiscal y disciplinaria para mejorar las herramientas legales de lucha contra la corrupción incluidas en el Estatuto anticorrupción, el Código penal y el Código de procedimiento penal, conjugando así las estrategias formales con campañas educativas que buscan promover una cultura íntegra entre los trabajadores del Estado (Boletín informativo de Píldoras, 2018).
- Proyecto de Ley – Cabildeo.
- Proyecto de Ley – Reforma a la contratación de infraestructura proyecto de resolución – transferencias de valor entre la industria farmacéutica y los profesionales de la salud.
- Proyecto de Resolución – Transferencias de valor entre la industria farmacéutica y los profesionales de la salud (Boletín informativo de Píldoras, 2018).

El Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno Nacional de Colombia, 2018) pretende promover cambios culturales transformadores, apropiando los mecanismos de participación ciudadana y la transparencia que se pueden lograr mediante la ética y la educación formal, brindando información clara y completa al ciudadano para que pueda adquirir una responsabilidad política electoral. Según el PND 2018-2022, la desviación de los recursos públicos afecta negativamente la provisión de bienes y servicios, impidiendo el desarrollo social y afectando directamente en las posibilidades del desarrollo de la sociedad. En efecto, en mayo de 2018, se cuenta con 4.741 responsables fiscales que actualmente le deben al Estado la suma de 3.4 billones de pesos por concepto de corrupción o inadecuado uso de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2018).

La Secretaría de Transparencia del nivel central en el Plan Nacional de Desarrollo tiene un papel fundamental, puesto que debe contar con la estrategia pacto de cero tolerancia a la corrupción y falta de transparencia, cuyo objeto es conformar una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales anticorrupción, afianzando la legalidad y mejorando la calidad de la información teniendo en cuenta la Ley de Transparencia. La Secretaría pretende llegar a un Estado abierto con el fin de garantizar el acceso a la información pública por medio de:

- Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Urnas de cristal.
- Desarrollo tecnológico.
- Gestión de conocimiento e innovación.
- Denuncia y control ciudadano.
- Rendición de cuentas.
- Participación ciudadana.
- Liderazgo político.
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Formación ética.

Este proyecto de transformación digital con el uso de Big Data consiste en datos estructurados para guardar la información de la administración pública, y hacer partícipes a observatorios de transparencia con la participación de sectores como la administración pública, la academia, los gremios, la industria, los líderes sociales y los movimientos sociales.

## **La corrupción más allá de los victimarios: estrategias de lucha contra la corrupción derivadas del Acuerdo de Paz**

La corrupción se ha ido convirtiendo en causa, y a la vez en efecto del conflicto armado interno. En tal sentido, describe cómo sus daños no reparados contribuyen a perpetuar escenarios de pobreza y violencia. También se describe cuáles han sido los obstáculos conceptuales que han impedido reconocer en su justa dimensión el daño social ocasionado por la corrupción, lo cual ha bloqueado la adopción de mecanismos eficaces para su reparación. Finalmente, se describen y caracterizan algunas herramientas de lucha contra la corrupción, consagradas en el Acuerdo de Paz del Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC-EP, suscrito en noviembre de 2016.

En 2012, comenzó un proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, a partir de los diálogos de paz en la Habana-Cuba, que culminó con la firma del Acuerdo para la terminación del conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera en el año 2016. La pretensión de estos diálogos y posterior firma del Acuerdo es contribuir a la construcción de la paz en el territorio nacional y la terminación del conflicto armado (López N., 2016, p. 146).

El Acuerdo final plantea innumerables retos de diversa naturaleza para su efectiva implementación y requiere reformas y ajustes normativos que permitan llevar a cabo los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional. Por medio de este acuerdo, se busca poner fin a más de 60 años de confrontación violenta con la guerrilla de las FARC-EP.

Una vez reconocidos los presupuestos conceptuales sobre los cuales se funda nuestro análisis, procedemos a establecer cuál ha sido el tratamiento del daño de la corrupción en el Acuerdo de Paz alcanzado con las FARC, en noviembre de 2016. Al final, se presentan conclusiones sobre el reconocimiento del daño como las víctimas de la corrupción en su verdadera dimensión.

### **Casos de corrupción en la *periferia de la periferia***

Ciertas poblaciones de Colombia han sido afectadas tradicionalmente y con mayor severidad por la corrupción en el país. En estos territorios confluyen los mayores índices de pobreza y violencia en Colombia. Los efectos nocivos del fenómeno de la corrupción son aún más devastadores en estas regiones que Robinsón (2016) identificó como la Periferia de Colombia. Esta concentración de la miseria en la periferia se da gracias a las instituciones extractivas que quitan a las personas las oportunidades de invertir en capital humano y físico, ahorrar e innovar, todo lo que supuestamente promueve prosperidad. Sin embargo, un axioma de todo esto es que a mayor presencia de empresas extractivas, mayor grado de pobreza y violencia.

En la periferia de la periferia, se concentran los mayores niveles de pobreza y violencia de Colombia (Robinsón, 2016), y también los mayores índices de corrupción. Vale destacar que el saqueo de Bogotá es tan importante solo porque allí se encuentran concentrados los intereses de las elites que se ven afectadas por la práctica corrupta. Como expresa Robinsón (2016) El saqueo de Bogotá es tan importante en Colombia solo porque Bogotá está en el centro. En la periferia de Colombia, lo que hicieron los Moreno difícilmente lograría la atención de la prensa, menos aún una condena a prisión (p. 33).

La corrupción ha sido ampliamente estudiada según distintos enfoques y disciplinas. No obstante, el daño de este fenómeno sobre las personas no ha sido suficientemente estudiado. El tratamiento de este fenómeno ha sido favorecido por la ausencia de vínculos con la dignidad humana. Quizá, esta sea una de las razones por las cuales los delitos aso-

ciados con la corrupción no representan altos niveles de censura social que sí encuentran otro tipo de delitos asociados de manera directa con la afectación de la persona y de su dignidad.

Ciertamente, la corrupción ha creado y sigue ocasionando daños no reconocidos y mucho menos reparados en regiones del país donde sus efectos son desastrosos. Este daño no reparado ha contribuido a aumentar las brechas entre los centros urbanos y la periferia rural. También ha aumentado, favorecido y perpetuado escenarios de pobreza y violencia, fenómenos estrechamente relacionados.

## **El combate a la corrupción y el cierre de brechas sociales como mecanismo de superación de la exclusión**

Combatir la corrupción en el posconflicto también se relaciona con la capacidad del Estado para garantizar que la intervención pública se concentre en la reducción de las brechas sociales de las regiones donde la pobreza y la exclusión han sido una constante. Beltrán (2017) afirma que esta fue una de las finalidades de las estrategias pretendidas con los Programas de desarrollo con enfoque territorial acordadas entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia en el Acuerdo de paz (2016). Estos esfuerzos de focalización territorial y sectorial de las inversiones del Estado demandan la transferencia y la inversión de recursos importantes (Beltrán, 2017). Sin embargo, el problema con estos territorios no ha sido siempre la falta de recursos, sino la existencia de comportamientos predominantemente extractivos en cuya lógica se encuentran atrapadas estas regiones desde hace décadas (Robinson, 2016). En este sentido la destinación de más recursos no garantiza per se la reducción de las brechas sociales.

Habitualmente, los temas de corrupción y conflicto armado han sido tratados como fenómenos aislados. En algunos casos, se reconoce una relación indirecta, pero su vínculo responde al entendimiento de “consecuencias generales de la corrupción” (Alfonso et al., 2018). Sin embargo, su comprensión y su abordaje han sido reducidos al tradicional, generalizado e irreflexivo remedio de una “estrategia transversal”.

Corrupción y conflicto armado no son fenómenos aislados pues representan dos caras de la misma moneda. Ambos conceptos se encuentran interrelacionados y sus causas y consecuencias se retroalimentan en Colombia. Para Garay & Salcedo (2019), y para Robinson (2016), la corrupción se reproduce de manera funcional en una estructura societal excluyente, caracterizada por serias falencias en el régimen de mercado y en el sistema de representación, deliberación y participación política (p. 26).

Tal como lo afirman Garay y Salcedo (2019), en distintos contextos se ha identificado la persistencia de una relación entre la corrupción y la disfuncionalidad de las instituciones, así como la profundización y la diversificación criminal, que en Colombia se acentuó desde hace casi cuatro décadas debido a la acción del narcotráfico como dinamizador de la corrupción.



Por su parte, el 94 % de los empresarios considera que la corrupción es una barrera para la consolidación de la paz en el país (Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, 2019). Así mismo, Transparencia por Colombia (2018) reconoce que el fenómeno de la corrupción es uno de los principales obstáculos que alejan a Colombia de su sueño de ser una sociedad justa, incluyente, equitativa y que pueda convivir en paz. Por lo que se requiriere superar los altos niveles de desconfianza creados por la corrupción en diferentes actores, con el fin de blindar y mejorar la institucionalidad pública, a la vez que se alcanzan mayores niveles de transparencia que propicien una mejor inversión de recursos públicos y mejores condiciones de equidad y calidad de vida que le aporten a la estabilidad política, económica y social.

Una estrategia eficaz de lucha contra la corrupción es fundamental para la consolidación del proceso de paz en Colombia. Así lo advierten varios expertos, tanto del nivel nacional como internacional. Beltrán (2017), en consonancia con Robinson (2016), estima que la sostenibilidad de una paz estable y duradera está en función de la reducción de la corrupción de las elites políticas locales y de los carteles de la contratación pública. Dicho aspecto es crucial ya que la puesta en marcha del Acuerdo de paz requiere recursos muy grandes, de tal manera que es necesario disminuir el robo en el tratamiento de las finanzas estatales.

Elizabeth Ungar, directora de Transparencia por Colombia, sostiene que “Sin transparencia la paz no será sostenible”. Ungar piensa que la transparencia, la rendición de cuentas, el control social y la lucha contra la corrupción y contra la impunidad son esenciales para alcanzar la paz sostenible (Vélez, 2013). En igual sentido, Huguette Labelle, presidente de transparencia internacional, considera que no hay una garantía de paz si no hay transparencia estatal (Colprensa / Vanguardia Liberal, 2013).

Para Beltrán (2017), las lógicas del Frente Nacional que llevaron a la exclusión de diversas alternativas políticas (reemplazadas por el bipartidismo) potenciaron las maniobras de corrupción de las élites locales, lo que originó una ola de violencia en el país.

Los movimientos que buscaban la descentralización en la década de los 80 intentaron fallidamente que la planeación en el nivel regional estuviera ampliamente definida por las expectativas de las comunidades. No obstante, algunos grupos armados y grupos delictivos impidieron que se materializara la descentralización. Por el contrario, masificaron de forma violenta el asesinato de líderes sociales, trabajadores del Estado, y perpetraron masacres y desplazamientos forzados de las comunidades rurales, mediante hechos de corrupción como el soborno a autoridades locales y nacionales. En ese sentido, se observa que la corrupción y la violencia política son inherentes el uno al otro en el conflicto armado colombiano.

## **La lucha contra la corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Previsiones normativas e institucionales**

La puesta en marcha de los acuerdos de paz demanda recursos financieros importantes que provienen de esfuerzos de focalización territorial y sectorial de las inversiones del Estado. Un aspecto que va en contravía de la sostenibilidad económica del Acuerdo de Paz es la corrupción, pues desangra las finanzas públicas y es una amenaza para la implementación de los acuerdos. Así, la corrupción disminuye los recursos que pueden destinarse a cumplir los lineamientos de una paz estable y duradera (Beltrán, 2017).

La violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos está ligada con mafias que pretenden dirigir proyectos e inversiones públicas y que históricamente han querido hacerse dueños de tierras y recursos, para lo cual no han tenido temor de realizar asesinatos y desplazamientos forzados (Beltrán, 2017).

De esta manera, la relación entre la corrupción y la violencia es un tema al que se le debe prestar toda la atención que merece, ya que un buen trabajo anticorrupción puede ayudar a ligar la bandera de la transparencia con la necesidad de honrar los acuerdos de paz. Una política de Estado contra la corrupción es necesariamente una acción pública por la paz sostenible y duradera (Beltrán, 2017).

La Séptima Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Los Derechos Humanos llevada a cabo en Seúl, República de Corea, del 14 al 17 de septiembre de 2004 concluyó que las Instituciones nacionales de Derechos Humanos están en la obligación de motivar a los gobiernos a que presten una atención adecuada a los asuntos de corrupción, ya que amenazan el goce de los derechos humanos por los ciudadanos. Estas instituciones tienen como misión exhortar a los Estados para que garanticen las necesidades básicas, incluyendo los alimentos y la vivienda (Séptima Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Los Derechos Humanos, 2004).

Adicionalmente, se hizo énfasis en la necesidad de adoptar estrategias de largo plazo que tengan como objetivo corregir la falta de equidad, las injusticias, las desigualdades y la inseguridad, con objeto de reducir las posibilidades del terrorismo y de los conflictos violentos.

En el escenario político, el fenómeno de la corrupción ha recibido un tratamiento complementario de algunas estrategias y políticas, pero el daño que causa este fenómeno sobre las personas y las comunidades no ha sido objeto de mayores disertaciones. Todo parece indicar que este tratamiento de la corrupción se encuentra relacionado con un entendimiento del fenómeno en abstracto como un “delito” sin víctimas; o mejor, cuya única víctima es el Estado.

Como se dijo anteriormente, el postconflicto requiere un restablecimiento de la confianza entre actores sociales, públicos y privados, un fortalecimiento de la institucionalidad pública, y mejorar los niveles de transparencia, de tal manera que haya una mejor inversión de los recursos del Estado y mejores condiciones de equidad y calidad de vida que contribuyan a la estabilidad social y político-económica del país.

El Acuerdo de Paz considera, en lo que se refiere al fin de conflicto, numeral 3.4, que el Estado debe intensificar su combatividad en relación con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción.

Es preciso advertir que muchos puntos del acuerdo Final, podrían considerarse transversales a nuestro objeto de análisis. Sin embargo, solo abordaremos los puntos que mencionan de manera directa al problema de la corrupción.

La transparencia, control ciudadano y lucha contra la corrupción son principios generales que irradian la implementación del Acuerdo, según quedó establecido en el punto 6. En este punto, se dispone que se debe presentar información clara, accesible y oportuna sobre las decisiones, desde la asignación hasta la ejecución final de los recursos (trazabilidad), que permita su seguimiento de manera sencilla, según mecanismos de rendición de cuentas, difusión de la información, control de la ciudadanía y lucha contra la corrupción (Gobierno de Colombia y FARC, 2016).

En el punto 2.2.5 se establece la importancia de la participación y el control por los ciudadanos en relación con la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos. También se establece una serie de medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y el control social en aspectos como capacitación, creación de mecanismos de información, en el nivel local, regional y nacional, de fácil acceso. Además, se crea un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas ciudadanas por posibles hechos de corrupción, con énfasis en la implementación del Acuerdo, así como la divulgación de los derechos de los ciudadanos y de las obligaciones y deberes de las autoridades.

En el punto 2.3.5 se reconoce que el fortalecimiento de la participación política y social implica una transformación de la cultura política del país, de tal manera que haya garantías en el manejo transparente a la gestión pública, proscribiendo las prácticas clientelistas y la corrupción. Lo anterior, a través del fortalecimiento de los programas de educación para la democracia en todos los niveles de enseñanza, la promoción de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales y el programa para la promoción de la participación y el liderazgo de la mujer en la política (Gobierno de Colombia y FARC, 2016).

Podría decirse que el punto 3.4.11 es el apartado del acuerdo que aborda directamente el problema de la corrupción y establece medidas de prevención y lucha contra ese fe-

nómeno. Su propósito es desarrollar el punto 3.4 del Acuerdo en lo correspondiente a la intensificación de medidas para luchar contra las conductas que por acción o por omisión provoquen fenómenos de corrupción (Gobierno de Colombia y FARC, 2016).

Así, se ponen en marcha algunos instrumentos que permiten verificar la transparencia de los trabajadores del Estado, como son la certificación de la evaluación y verificación de las hojas de vida, antecedentes penales y disciplinarios, así como la vigilancia y el seguimiento al patrimonio económico de los trabajadores del Estado (declaración de renta), validando siempre que el patrimonio y los activos de los servidores públicos sean coherentes con el nivel de sus ingresos.

Del mismo modo, se establece una serie de medidas de acción para contener la penetración de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo en el ejercicio de la política, al reconocer que la penetración de las organizaciones y las conductas criminales en la política incide en la transformación del tejido político, porque afecta los liderazgos democráticos locales, socava los procesos de participación, amplía el riesgo de penetración de las instituciones por las mafias, afecta la contratación pública, constriñe la deliberación democrática, conduce a la desviación de recursos para financiar la violencia (p. 94).

En este punto, también se consagran medidas para que se castigue a los movimientos políticos o a personas que hayan sido condenadas por vinculación con organizaciones criminales, incluyendo las que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, por hechos ocurridos durante su mandato, y el impulso de las reformas legislativas necesarias para que puedan imponerse sanciones a las personas que otorgaron el aval a los candidatos o elegidos sancionados penalmente (Gobierno de Colombia y FARC, 2016).

El punto 4.3.2 plantea la implementación de una estrategia para perseguir los bienes del narcotráfico y el lavado de activos, teniendo en cuenta que son factores de corrupción. Como parte de la estrategia, se establecen acciones tales como las estrategias nacionales e internacionales de lavado de activos, tipologías y canales de blanqueo de capitales, bienes adquiridos con estos capitales y las redes de testaferros de las estructuras criminales y su nivel de penetración en el Estado y sus instituciones (Gobierno de Colombia y FARC, 2016).

También se establece la necesidad de implementar una comisión de expertos para llevar a cabo un nuevo Estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas que permita definir y articular la normatividad en la materia que se extendería a todos los sectores que estén en riesgo de ser utilizados para el lavado de activos. Se dispone igualmente la cualificación y el fortalecimiento de nuevas instancias de investigación, supervisión y control financiero y de lavado de activos. Se establece, del mismo modo, la promoción de una cultura contra el lavado de activos para lo cual se hace énfasis en la importancia del fomento de la participación y las capacidades ciudadanas para evitar que la población y las instituciones sean usadas para esta actividad. Por último, es urgente la implemen-

tación de un mecanismo que permita la aplicación eficiente de la extinción de dominio, de tal manera que incluya recursos y ajustes normativos necesarios para potenciar las capacidades de las instituciones competentes en materia de identificación de activos, investigación y judicialización, todo ello acompañado de la puesta en marcha de una estrategia holística de lucha contra la corrupción.

El punto 4.3.4 establece que, según la estrategia integral de lucha contra la corrupción, se pondrá en marcha una estrategia relacionada con el narcotráfico, que incluya el establecimiento de grupos interinstitucionales especializados con el fin de atacar las expresiones de la corrupción.

A partir de este recuento del tratamiento de la corrupción en el Acuerdo se encuentra que hay un reconocimiento de la corrupción y de las medidas para su tratamiento en varios puntos del documento. De manera directa, en el punto 3.4. se consideran positivos los esfuerzos dirigidos a fortalecer las veedurías ciudadanas y el control social, los mecanismos de denuncia, el acceso a la información, la declaración de renta de los servidores públicos, el fortalecimiento estatal en relación con los organismos de vigilancia y control de los recursos, la garantía de idoneidad y de integridad de los servidores públicos, entre otros.

Se resaltan especialmente las medidas dirigidas a la recuperación de los activos comprometidos. No obstante, surgen inquietudes acerca de si la recuperación de estos activos garantiza efectivamente su reintegro a favor de la reparación de las comunidades tradicionalmente afectadas o si, por el contrario, los activos recuperados reingresarían al presupuesto general municipal o nacional de manera que en la práctica, sean devueltos los recursos recuperados en procesos de responsabilidad fiscal, lo que, en la práctica, no ha derivado en beneficio de las comunidades afectadas con este flagelo.

Se resalta igualmente el reconocimiento y las medidas dispuestas en el punto 3.4.11 con el fin de detener la penetración de las organizaciones y las conductas criminales objeto de este acuerdo en el ejercicio de la política, reconociendo que la penetración de las organizaciones y las conductas criminales en la política afecta la transformación del tejido político, porque impacta negativamente los liderazgos democráticos locales, que socavan los procesos de participación y amplian el riesgo de penetración de las instituciones por las mafias. Así mismo, afecta la contratación pública, constriñe la deliberación democrática y conduce a la desviación de recursos para financiar la violencia, porque es un avance en el necesario cambio de perspectiva hacia procesos de captura avanzada y cooptación del Estado (Garay y Salcedo, 2019).

No obstante, se advierte que el problema de la corrupción es abordado según un enfoque secundario y transversal. Este hecho impide abordar la dinámica extractiva (Robinson, 2016; Garay y Salcedo, 2019) más allá del derecho penal y con un enfoque de derechos humanos. El centro del debate sigue estando en el autor del hecho de corrupción y la pena. Observamos que no se avanza en el derecho a la reparación y la restitución de los

activos robados a favor de las comunidades tradicionalmente afectadas, principalmente la población vulnerable de la periferia. Se trata de un hecho de particular importancia si se tiene en cuenta que, por décadas, poblaciones enteras han sido objeto de vulneración y exclusión estructural debidas a la corrupción, lo cual ha llevado a que estas comunidades queden fuera de la historia: sin acueductos, vías de acceso, y con altos índices de muertes por desnutrición. Una situación que persiste a pesar de que los autores de los hechos, en muchos casos, ya han sido condenados penalmente.

Combatir la corrupción implica velar porque la intervención pública se concentre en la reducción de las brechas sociales en las regiones donde la pobreza y la exclusión han sido la característica constante (Beltrán, 2017). Esta fue una finalidad de las estrategias pretendidas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, conforme al carácter otorgado a este tipo de programas por el punto 5.1.3.3.2 del Acuerdo. Estos programas tienen en cuenta criterios de priorización a la ciudadanía y los territorios más vulnerables, así como a las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños, de las mujeres y de las personas adultas mayores.

Sin embargo, el problema con estos territorios no ha sido siempre la falta de recursos, porque la destinación de más recursos no garantiza per se la reducción de las brechas sociales de estas regiones tradicionalmente afectadas por la dinámica extractiva (Robinson, 2016). De hecho, la destinación de más recursos para los municipios beneficiarios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en el contexto extractivo colombiano, podría hacer de estos territorios un botín aún más llamativo para el interés corrupto, lo que incrementa la actividad extractiva, y con ésta, las dinámicas de pobreza y violencia a las que ha estado expuesta tradicionalmente la periferia. En esta forma, cuantiosos recursos producto de la cooperación internacional destinados a la implementación del acuerdo, ya han resultado comprometidos por hechos de corrupción.

Para que estos esfuerzos de focalización territorial y sectorial de las inversiones del Estado cumplan su propósito, se requiere que, además de garantizar que la intervención pública se concentre en la reducción de las brechas sociales, se garantice la reparación integral de las víctimas individuales y colectivas cuando ello no ha sido posible. Frente a este punto, es preciso indicar que, aunque el Acuerdo se centró en medidas para recuperar los activos robados, estas estrategias no derivan en la garantía del derecho a la reparación integral.

Ahora bien, el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición se encuentra incluido de manera expresa en el punto 5 del Acuerdo (2016), que desarrolla el marco normativo de justicia transicional y los derechos de las víctimas para cuya garantía fue creado el mencionado sistema.

Este punto establece un amplio desarrollo para la justicia y los derechos de las víctimas a través de noventa disposiciones, por medio del cual se crea el Sistema integral de

verdad, justicia, reparación y no repetición. Con ello, se trata de apoyar la lucha contra la impunidad, a través de mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los DDHH y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, combinando con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado (Gobierno de Colombia y FARC, 2016).





## Conclusiones

La corrupción hasta hace poco se concebía como un asunto público, pero ha impregnado otras esferas de la sociedad y de la economía, de ahí que los esfuerzos requeridos son mucho mayores estructuralmente y de manera integral. Lo anterior requiere despertar la conciencia de que los fondos privados no pueden manejarse al antojo de sus dueños, sobre todo cuando dichas fortunas se construyen en el comercio y en la provisión de servicios a la comunidad. Fenómenos como la cartelización empresarial muestran que la responsabilidad ética de las empresas privadas es un asunto crucial en una sociedad que depende de los privados para obtener bienes básicos de subsistencia y satisfacción de necesidades como los productos educativos y otros relacionados con los derechos y las necesidades humanas.

Este estudio encontró que los departamentos con más índices de corrupción están asociados al número de población existente según informe del DANE 2018, siendo estos Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Bolívar. Un primer aspecto es que esta condición podría ser el principal criterio de distribución del Sistema General de Participación –SGP– que corresponde a la cantidad de población que requiere ser atendida, por tanto, a mayor disponibilidad de recursos es más alto el riesgo de corrupción en los departamentos. Tomando en conjunto estos departamentos, se trata de un impacto a las finanzas públicas por más de 17 billones de pesos.

Otro elemento relacionado con la corrupción es la pobreza. Las cifras son dicientes puesto que el índice de pobreza multidimensional aumentó en alrededor 2 puntos porcentuales entre 2016 y 2018, algo que se relaciona con la incidencia de la corrupción y sus impactos

socioeconómicos, poniendo de manifiesto las dificultades de acceso a los servicios públicos domiciliarios y el aseguramiento en salud, y que, aunque hayan tenido variaciones “positivas”, aún los porcentajes siguen estando elevados en aspectos como logros educativos, trabajo infantil y trabajo informal.

Un tercer elemento gira en torno a los recursos del SGP destinados a cubrir necesidades de la población, especialmente del sector educativo básico, de modo que las mayores transferencias por este rubro fueron destinadas a la Educación con tendencia positiva entre 2016 y 2018 pero con reducciones importantes en el año 2019, seguido de Salud, y en tercer lugar Agua potable. Lo anterior, por concepto de SGP esas transferencias representan o representaron en su momento el mayor ingreso de la Nación para los Entes territoriales, pero muchos de esos recursos fueron objeto de apropiación indebida por delitos ya mencionados.

Entre tanto, los niveles de desempleo para dichos departamentos identificados como más corruptos, las cifras estuvieron muy cercanas al 10 % excluyendo a Bolívar y Sucre, aunque encontrar la relación entre desempleo y corrupción es una tarea aún mucho más difícil, lo cierto es que, a modo de conclusión, el segundo problema al cual se ve enfrentado el país después de la corrupción es el desempleo. Por tanto, el escenario político deja ver que este flagelo afecta las condiciones de mercado y crea condiciones de inseguridad jurídica en las instituciones públicas y privadas, así entonces, esta corrupción tiene implicancias en el mercado laboral en Colombia.

Para identificar el conocimiento que se tiene sobre la corrupción, se reconoce que se desconocen conceptos respecto al tema, ello está dado quizás por los bajos niveles de escolaridad de la población con edades más avanzadas o por desinterés en el tema, asociado quizás a la desesperanza de “no poder hacer nada ante este fenómeno”.

Los datos sobre la existencia de aspectos morales es otro elemento que facilita la comprensión del por qué la cultura de la ilegalidad es cada vez más frecuente, lo que produce una pérdida en la credibilidad del Estado y hace ineficiente la asignación y gestión de recursos para el bienestar social. Sumado a lo anterior, la ausencia del Estado es una causa raíz que impide que las personas se eduquen, se instruyan y se formen para la vida, como se pudo comprobar en la comprensión de la corrupción en los municipios donde se realizó el trabajo de investigación y que arrojaron como resultado la inexistencia de comprensiones sobre las realidades regionales y locales.

Las políticas de transparencia, las estrategias de rendición de cuentas que vayan más allá de presentaciones institucionales de las bondades de cada entidad pública, así como la participación ciudadana, son dimensiones de la lucha contra la corrupción que deben fortalecerse. En el mismo sentido, la revisión de las estrategias gubernamentales en todos los niveles de la administración pública debe ser un aporte de la academia que permita establecer la pertinencia y la congruencia de dichas estrategias, en relación con las carac-

terísticas y los impactos de los fenómenos de corrupción en las regiones y los sectores más afectados.

En términos de corrupción, es necesario superar la concepción de una justicia eminentemente represiva en materia de corrupción, para dar paso a la justicia restaurativa con enfoque de derechos humanos en cuya concepción, las víctimas y su reparación sean el principal objetivo.

El fin del conflicto brinda una oportunidad para fortalecer el programa de reparación integral a las víctimas, y para garantizar que quienes participaron en el conflicto armado aporten de una u otra forma a la reparación, por medio de la aceptación de responsabilidades por los daños causados, así como por medio de acciones de reparación.

Los esfuerzos estatales y de la cooperación internacional, para garantizar de buena fe, el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo Final, tal como lo establece el Acto legislativo 2 de 2017, deben estar acompañados de las estrategias anticorrupción ya comentadas a lo largo de este capítulo, también previstas en el Acuerdo, y de las herramientas legales y jurisprudenciales, en los ámbitos nacional e internacional, destinadas al combate de las prácticas corruptas.



## Referencias

Bauman, Z., Donskis L. (2015). Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida. Paidós.

Bustamante, G. (2017). Corrupción, violencia y desigualdad en Colombia. Recuperado de [http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca\\_documental/Eventos/Congreso-Internacional/AGRev-170523-CgInternal-Ponencias-Gabriel\\_Bustamante-Presentacion.pdf](http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Eventos/Congreso-Internacional/AGRev-170523-CgInternal-Ponencias-Gabriel_Bustamante-Presentacion.pdf).

Caldas, G. d. (2017). Plan Anticorrupcion y Atencion al Ciudadano 2017. Gobernacion de Caldas, 13.

Camps, V. (2013). Breve historia de la Ética. Barcelona: RBA Divulgación Libros.

Carolin E. (2017). Contra el odio. Taurus.

CEPAL (2016). Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Naciones Unidas.

Cervantes, M. (1913). El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha. Ediciones de La Lectura, 1911-1913.

CNN en español (2018, agosto 21). ¿Cuán corrupta es Colombia y cuánto dinero pierde por este delito? Cuatro claves a propósito de la consulta anticorrupción. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/08/21/cuan-corrupta-es-colombia-y-cuanto-dinero-pierde-por-este-delito-cuatro-claves-a-proposito-de-la-consulta-anticorrupcion/>

Congreso de la República (1993). Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)

Congreso de la República (2011). Ley 1474 de 2011. Estatuto anticorrupción. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html).

Congreso de la República (2012). Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)

Congreso de la República (2014). Ley 1714 de 2014. Ley de Transparencia, Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/ley-1712.pdf>.

Congreso de la República (2014). Ley 1744 de 2014. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1o de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1744\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1744_2014.html)

Congreso de la República (2018). Ley 1942 de 2018. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020. Bogotá. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1942\\_2018.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1942_2018.html)

Consejo de la OCDE (2017). OCDE Better Policies For Better Lives. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.

Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2009). La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo. Editorial del Tecnológico de Monterrey.

Contraloría General de la República (2018). Contraloría General de la República entregó balance de su gestión en el departamento del Tolima. Recuperado de [https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/certificado-de-antecedentes-fiscales?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=1201733&\\_101\\_type=content&\\_101\\_urlTitle=contraloria-general-de-la-republica-entrego-balance-de-su-gestion-en-el-departamento-del-tolima&inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/certificado-de-antecedentes-fiscales?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=1201733&_101_type=content&_101_urlTitle=contraloria-general-de-la-republica-entrego-balance-de-su-gestion-en-el-departamento-del-tolima&inheritRedirect=false)

Contraloría General de la República (septiembre 2018). Grandes Hallazgos. Bogotá. Recuperado de [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro\\_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff)

Corporación Cívica de Caldas (2019). Información consultada y extraída de la página. <https://www.corporacioncivicadecaldas.com/>

Corporación Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

Corte Constitucional. Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Corte Internacional de Derechos Humanos CIDH (2018). Resolución 1/18.USA.

Cortina, A. (2010). Justicia Cordial. Trotta.

Criado, J. I., Corojan, A. (2010, septiembre). ¿Pueden las TIC cambiar la transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos? Un enfoque comparado sobre los países centroamericanos. Ponencia presentada en el XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional (pp. 2037-2072). Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

De la Calle, H., Robledo, J. E., Morales, C., Estrada Villa, A., Andia, O., Quevedo, N., Avellaneda, J., Sánchez Herrera, B., Arias, W., González, J. I. (2013). Perlas de la Corrupción. Ed. Debate.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (12 de julio de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) marzo-mayo 2019. Medición de empleo informal y seguridad social. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_mar19\\_may19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_mar19_may19.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). CNPV-2018-Poblacion-Ajustada-por-Cobertura. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (25 de junio de 2019). Boletín Técnico Cuentas Departamentales 2018 Preliminar. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2015/Bol\\_dptal\\_2018preliminar.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2018preliminar.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (25 de junio de 2019). PIB total por departamento. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (25 de junio de 2019). Boletín Técnico Cuentas Departamentales 2018 Preliminar. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2015/Bol\\_dptal\\_2018preliminar.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2018preliminar.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (28 de junio de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) mayo 2019. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_19.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (28 de junio de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) mayo 2019. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_19.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (28 de junio de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) mayo 2019. Recuperado de

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (29 de julio de 2019). Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2018. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_18.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (29 de julio de 2019). Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_18.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (3 de abril de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_18.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (3 de mayo de 2019). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia año 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (3 de mayo de 2019). Boletín Técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (31 de julio de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) junio 2019. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_jun\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_19.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (31 de julio de 2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) junio 2019. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_jun\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_19.pdf)



Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985 – 2020. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2017). Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas. 3ra Edición. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (28 de mayo de 2012). Documento Conpes Social 150 Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (5 de diciembre de 2016). Documento Conpes 3877 Declaración de importancia estratégica del sistema de identificación de potenciales beneficiarios (SISBÉN IV). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf>

Educativa, R. E. (08 de 05 de 2012). <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/310/663>. Recuperado el 2 de agosto de 2019, de Revista Electrónica de Investigación Educativa.

El Espectador. (2018). Así se robaron la plata del cartel de la hemofilia en Córdoba. El Espectador. Retrieved from <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-se-robaron-la-plata-del-cartel-de-la-hemofilia-en-cordoba-articulo-800991>

El Heraldo. (2018). Corrupción, la costosa plaga que carcome a Colombia. El Heraldo. Retrieved from <https://www.elheraldo.co/colombia/corrupcion-la-costosa-plaga-que-carcome-colombia-575620>

Garay Salamanca., L. E., Salcedo Albarán., E. (2018). El gran libro de la corrupción en Colombia. Planeta.

Gobierno de Colombia y FARC. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)

Gobierno Nacional de Colombia (2018). Constitución política de Colombia. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

Gobierno Nacional de Colombia (2018). Plan nacional de desarrollo 2018-2022. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

Ley 1955 (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Ley1955-PlanNacionaldeDesarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad.pdf>

Manizales, A. d. (2019). Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Alcaldía de Manizales.

Mélich, J.C. (2014). *Lógica de la crueldad*. Herder.

Ministerio de Educación Nacional (2018). Estas son las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para el fortalecimiento y renovación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE/377685:Estas-son-las-medidas-adoptadas-por-el-Gobierno-Nacional-para-el-fortalecimiento-y-renovacion-del-Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016). Decreto 2190 de 2016. Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202190%20DEL%2028%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>

Monitor Ciudadano. (2019). Observatorio Transparencia por Colombia. <https://www.monitorciudadano.co/>

Morín, E. (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Paidós.

Nussbaum, M. (2005). *Las fronteras de la justicia*. Paidós.

Nussbaum, M. (2008). *Paisajes del pensamiento*. Paidós Ibérica.

Organización de Estados Americanos (2018a). *Compromiso de Lima*. OEA.

Organización de Estados Americanos (2018b). Resolución 1/18 de 2018. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Naciones Unidas.

Peters, A. (2015). Corrupción y Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/corruption\\_and\\_human\\_rights\\_spanish.pdf](https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/corruption_and_human_rights_spanish.pdf)

PNUD (2018). Riesgos de la Corrupción en el sistema de salud colombiano: Caso de Cartagena de Indias. Cartagena de Indias.

Política (27 de agosto de 2018). Consultas, referendos, revocatorias: ¿por qué no funcionan? Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/consultas-referendos-revocatorias-por-que-no-funcionan/580889>

Privada, S. (2016). Política De Transparencia Y Lucha Contra La Corrupción Gobernación De Caldas. La Gobernación de Caldas, 6.

Quintín, M. (2004). Los pensamientos del indio que se educó dentro de las selvas colombianas. <http://ridap.org/files/critica/94/LAME-LOS%20PENSAMIENTOS.pdf>

Rancière, J. (2006). Política, Policía, Democracia. LOM Ediciones.

RCN Radio. (2019). Según estudio, más de 320 casos de corrupción se registraron en Colombia entre 2016 y 2018. RCN Radio. Retrieved from <https://www.rcnradio.com/colombia/segun-estudio-mas-de-320-casos-de-corrupcion-se-registraron-en-colombia-entre-2016-y-2018>

Resolución 16432 (02 de octubre de 2015). Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_mineduacion\\_16432\\_2015.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mineduacion_16432_2015.htm)

Resolución 16432 (02 de octubre de 2015). Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_mineduacion\\_16432\\_2015.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mineduacion_16432_2015.htm)

Revista Dinero (30 de julio de 2019). Emisor reduce sus expectativas de crecimiento para 2019. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/cuanto-crecera-la-economia-en-2019/274932>

Revista Portafolio (30 de julio de 2019). Banrepública hace fuerte rebaja en previsión de crecimiento. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/banco-de-la-republica-baja-proyeccion-de-crecimiento-para-el-pais-532060>

Rey, O. (24 de agosto de 2019). Un año después de la consulta, aún no hay leyes anticorrupción. Vanguardia. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/politica/un-ano-despues-de-la-consulta-aun-no-hay-leyes-anticorrupcion-EH1339666>

Salazar, P., Ibarra, F., & Flores, I. (2018). *¿Cómo combatir la corrupción?* Universidad Nacional Autónoma de México.

Saramago, J. (2015). *Ensayo sobre la ceguera*. Penguin Random House.

Secretaría de Educación de Cartagena. (2018). Programa de alimentación a adultos mayores. [www.sedcartagena.gov.co](http://www.sedcartagena.gov.co)

Sennet, R. (2010). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Editorial Anagrama.

Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS". (8 de julio de 2019). Reportes SGP Resumen histórico de distribución Sistema General de Participaciones. Recuperado de [https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/SGP\\_Historicos.aspx](https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/SGP_Historicos.aspx)

Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS". (8 de julio de 2019). Reportes SGP Resumen histórico de distribución Sistema General de Participaciones. Recuperado de [https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/SGP\\_Historicos.aspx](https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/SGP_Historicos.aspx)

Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS". (12 de noviembre de 2019). Distribuciones SGP. Recuperado de <https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>

Sistema Integrado de Información de la Protección Social (30 de junio de 2019). Reportes afiliaciones a salud. Número de afiliados a salud por tipo de régimen según departamento. Recuperado de <http://rssvr2.sispro.gov.co/BDUA/>

Sistema Integrado de Información de la Protección Social (30 de junio de 2019). Reportes afiliaciones a salud. Número de afiliados a salud por tipo de régimen según departamento. Recuperado de <http://rssvr2.sispro.gov.co/BDUA/>

Tunberg, G. (2018). Discurso en Parliament Square, Londres, para la Declaración de Rebelión XR, el 31 de octubre de 2018. Conferencia TedX, en noviembre de 2018. Capítulos del libro 'Cambiamos el mundo #HUELGAPORELCLIMA', de Greta Thunberg. Editorial Lumen.



*Para el diseño de este libro  
se empleó la fuente Palatino Linotype  
en un formato de 19 x 24,5 cm  
con 124 páginas*



La corrupción es un fenómeno multidimensional, con gran capacidad de adaptación a las reformas institucionales que hacen los estados para combatirla. Es por esa razón que las meras reformas legales, a través de la creación de tipos penales, normas fiscales o disciplinarias para luchar contra ese flagelo, siempre quedan rebasadas debido a la gran flexibilidad que muestran quienes despliegan estrategias para cometer actos corruptos en diversos escenarios como licitaciones, invitaciones públicas o cualquier forma de contratación estatal o de enganche de personal destinado a labores públicas e incluso privadas.

