



# Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción



Libertad y Orden

**Presidencia  
de la República**



Libertad y Orden

**Vicepresidencia  
de la República**



**Programa Presidencial  
de Lucha Contra  
la Corrupción**

# Tabla de Contenidos

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	13
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	15
2. Objetivos de la formulación de una política de Estado para el control, la investigación y sanción de la corrupción .....	17
2.1. Objetivo general .....	17
2.2. Objetivos específicos .....	17
3. Metodología .....	19
3.1. Primera etapa del proceso: información secundaria .....	19
3.2. Segunda etapa: información primaria .....	23
3.3. Tercera etapa: análisis y presentación de la información y propuesta de una política pública .....	23
4. Concepto de corrupción para efectos del presente documento .....	25
4.1. Aproximación conceptual .....	25
4.2. Corrupción en Colombia a partir del trabajo con las Comisiones Regionales de Moralización y la sociedad civil .....	26
(a) Contratación pública .....	28
(b) Falta eficacia de los organismos de control y de la rama judicial ....	30
(c) La influencia de los movimientos y partidos políticos en las decisiones administrativas .....	38
(d) Ausencia de una cultura de lo público .....	39
(e) Ingerencia de los grupos armados ilegales en las decisiones administrativas y judiciales .....	40
(f) Vulnerabilidad del control social .....	40
4.3. Aproximación sectorial de la corrupción en Colombia .....	42
(a) Régimen subsidiado de Salud .....	42

(b) Regalías .....	44
(c) Vivienda .....	49
(d) Pensiones .....	51
5. Indicadores y mediciones de Corrupción .....	53
5.1. Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial .....	53
5.2. Mediciones internacionales de corrupción.....	55
6. Orientaciones anticorrupción en América Latina .....	59
7. Prácticas anticorrupción y recomendaciones de los organismos multilaterales .....	65
7.1. Banco Mundial .....	65
7.2. Banco Interamericano de Desarrollo.....	65
7.3. Fondo Monetario Internacional .....	66
8. Marco legal colombiano para el control, la investigación y sanción de la corrupción .....	69
8.1. Disposiciones constitucionales y convenios internacionales .....	69
(a) Convención Interamericana Contra la Corrupción .....	70
(b) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....	72
8.2. Disposiciones legales y reglamentarias .....	75
9. Acciones de Colombia contra la Corrupción.....	87
9.1. Planes de desarrollo y acciones de gobierno .....	87
(a) Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) .....	87
(b) Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) .....	88
(c) Gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002-2006) .....	90
9.2. Acciones de los Organismos de Control .....	93
(a) Procuraduría General de la Nación .....	93
(b) Contraloría General de la República .....	95
(c) Convenio entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República .....	98
(d) Auditoría General de la República.....	99
(e) Contaduría General de la Nación .....	100

9.3. Acciones de la Rama Judicial .....	101
(a) Fiscalía General de la Nación .....	101
(b) Consejo Superior de la Judicatura .....	101
9.4. Acciones de la Sociedad Civil.....	102
(a) Confederación Colombiano de Cámaras de Comercio - CONFECAMARAS- .....	102
(b) Corporación Transparencia por Colombia .....	102
(c) Instituto Anticorrupción de la Universidad del Rosario.....	103
(d) Protransparencia: Fundación Probidad y Transparencia del Atlántico .....	103
(e) Bogotá Cómo Vamos .....	104
(f) Cartagena Honesta .....	104
(g) Fundación Cívico-Soial Pro Cartagena - Funcicar .....	105
(h) Red Bogotá .....	105
(i) Corporación Ocasa .....	106
10. Líneas de acción .....	107
10.1. Líneas de acción para la rama ejecutiva del poder público .....	107
(a) Programa de implementación del nuevo sistema de control interno .....	107
(b) Aprobar, publicar y promover el documento CONPES de rendición de cuentas para las entidades públicas del nivel nacional .....	108
(c) Mejorar los archivos de hojas de vida de las instituciones públicas ....	109
(d) Reformar el sistema de declaración de bienes y rentas de servidores públicos .....	109
(e) Unificar el SICE, el portal de contratación contratos.gov.co y los sistemas de información de contratación existentes en las entidades nacionales .....	110
(f) Recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.....	110
(g) Carrera Administrativa .....	110
(h) Superintendencias .....	111
(i) Calidad Regulatoria .....	111

(j)	Defensa Judicial de la Nación .....	111
(k)	Reforma para intervenir en las administraciones de algunos municipios .....	111
(l)	Reforma para permitir inversión de regalías en regiones .....	112
(m)	Sistema de Salud .....	112
10.2.	Líneas de Acción en Investigación, Juzgamiento y Sanción .....	112
(a)	Sistema de información compartido que incluya caracterización de conductas o actos de corrupción .....	112
(b)	Revisar la existencia de algunas contralorías municipales .....	112
(c)	Rendición de cuentas de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial, con información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado .....	113
(d)	Acceso a la información de procesos que adelantan los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial .....	113
(e)	Rediseño de la estructura administrativa de la Fiscalía General de la Nación .....	113
(f)	Elaboración de presupuestos atendiendo a las necesidades regionales .....	113
(g)	Revisión de la carrera administrativa en la Fiscalía General de la Nación .....	113
(h)	Reglamento disciplinario que sancione ejemplarmente el vencimiento de términos .....	114
(i)	Cuerpo Técnico de Policía Judicial especializado en sistemas de corrupción .....	114
(j)	Comisión temporal para atender casos de corrupción escogidos por la Comisión Nacional de Moralización .....	114
10.3.	Líneas de acción para los partidos y movimientos políticos.....	114
(a)	Rendición de cuentas que incluya información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado .....	114
(b)	Respeto a la ley de bancadas.....	115
10.4.	Líneas de acción para el sistema nacional electoral .....	115
(a)	Trabajar con la Procuraduría General de la Nación en la revisión de los antecedentes disciplinarios, fiscales y criminales de quienes se presenten para ser inscritos como candidatos .....	115

(j)	Defensa Judicial de la Nación .....	111
(k)	Reforma para intervenir en las administraciones de algunos municipios .....	111
(l)	Reforma para permitir inversión de regalías en regiones .....	112
(m)	Sistema de Salud .....	112
10.2.	Líneas de Acción en Investigación, Juzgamiento y Sanción .....	112
(a)	Sistema de información compartido que incluya caracterización de conductas o actos de corrupción .....	112
(b)	Revisar la existencia de algunas contralorías municipales .....	112
(c)	Rendición de cuentas de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial, con información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado .....	113
(d)	Acceso a la información de procesos que adelantan los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial .....	113
(e)	Rediseño de la estructura administrativa de la Fiscalía General de la Nación .....	113
(f)	Elaboración de presupuestos atendiendo a las necesidades regionales .....	113
(g)	Revisión de la carrera administrativa en la Fiscalía General de la Nación .....	113
(h)	Reglamento disciplinario que sancione ejemplarmente el vencimiento de términos .....	114
(i)	Cuerpo Técnico de Policía Judicial especializado en sistemas de corrupción .....	114
(j)	Comisión temporal para atender casos de corrupción escogidos por la Comisión Nacional de Moralización .....	114
10.3.	Líneas de acción para los partidos y movimientos políticos.....	114
(a)	Rendición de cuentas que incluya información general de los asuntos de conocimiento y el presupuesto asignado .....	114
(b)	Respeto a la ley de bancadas .....	115
10.4.	Líneas de acción para el sistema nacional electoral .....	115
(a)	Trabajar con la Procuraduría General de la Nación en la revisión de los antecedentes disciplinarios, fiscales y criminales de quienes se presenten para ser inscritos como candidatos .....	115

(b)	Poner a disposición del público en la página web la rendición de cuentas de partidos y movimientos políticos y la respuesta de la autoridad electoral .....	115
10.5.	Líneas de acción para fortalecer el control social y ciudadano .....	116
(a)	Poner en marcha el Plan Nacional de Control Social .....	116
(b)	Promoción de los fondos de participación ciudadana y concursos para acceder a tales fondos .....	116

### **Anexo 1 - Indicadores, encuestas e índices consultados**

1.	Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial .....	119
•	Evolución de los indicadores 1996 - 2004 .....	119
•	Comparación de los indicadores para Colombia 2004-2002 .....	119
•	Comparación de los indicadores de Colombia con los de América Latina en el año 2004 .....	120
•	Posición de Colombia en América Latina para el indicador de control de la corrupción en el año 2004 .....	120
•	Mapas de los indicadores y del indicador compuesto en el año 2004 .....	121
2.	Encuesta Probidad de Confecámaras .....	125
•	Empresas presionadas a dar sobornos para .....	125
•	Los competidores utilizan contactos políticos para obtener una licitación .....	125
•	Ocurrencia de presiones para hacer pagos extraoficiales .....	126
•	Transparencia y confiabilidad en los procesos de contratación ...	126
•	Comportamientos no éticos del empresario proponente .....	127
•	Efectividad del soborno para .....	127
•	¿Durante el 2003 se enteró usted de pagos extraoficiales o sobornos con el propósito de favorecer a una empresa en un proceso de contratación en el sector público? .....	128
•	Cuando se habla de sobornos ¿qué supone usted que pasa con mayor frecuencia? .....	128

•	¿Qué porcentaje del valor del contrato cree usted que sus competidores tendrían que pagar de manera secreta para asegurar su adjudicación?.....	129
•	En términos generales, para usted los procesos de contratación con las entidades públicas son .....	129
3.	Encuesta Gobernabilidad y Anticorrupción, Banco Mundial, Vicepresidencia de la República, 2001 .....	130
•	Nivel de captura del Estado / Autoridad indebida de las elites para influir sobre las decisiones en Colombia .....	130
•	¿Qué tanta capacidad y dominio tienen los siguientes actores para influir a través de sobornos en las decisiones de las altas autoridades del Estado? .....	130
•	Captura del Estado y empresas según empresarios .....	131
•	Las diez entidades públicas menos honestas .....	131
•	Evaluando el sector judicial .....	132
•	Transparencia en la administración de personal (rama judicial). Durante los últimos dos años las decisiones de personal (contrataciones, cambios, ascensos, aumento de salario) fueron .....	133
•	Baja credibilidad en la lucha contra la corrupción .....	133
•	No hay una real y sincera voluntad dentro del gobierno nacional para luchar contra la corrupción .....	133
•	Se habla mucho pero no se hace nada para combatir la corrupción .....	133
4.	Encuesta de Desempeño Institucional, Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, DNP, DANE y Transparencia por Colombia, 2003 .....	134
•	Resultados Encuesta de Desempeño Institucional 2002/2003-2004 .....	134
•	Ficha técnica de la Encuesta de Desempeño Institucional .....	140
5.	Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales, resultados 2002 y 2003 de la Corporación Transparencia por Colombia .....	142
•	Facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica. Promedio por poder .....	142
•	Calificación de transparencia y autonomía institucional. Promedio por poder .....	142

•	Procuraduría General de la Nación. Proceso por cada 1000 funcionarios, 1995-2000 .....	143
•	Fallos fiscales por cada 1000 funcionarios, 1995-2000 .....	143
•	Fallos de responsabilidad fiscal 1995-2000 .....	143
•	Pagos por sentencias y conciliaciones 1996-1999 .....	144
•	Número de denuncias por pérdida de investidura contra senadores y representantes .....	144
•	Número de fallos por pérdida de investidura por senadores y representantes.....	145
•	Sanciones disciplinarias del poder judicial .....	145
•	Factores tenidos en cuenta para el cálculo del Índice de Integridad 2002 y 2003 .....	145
•	Rango de calificación de riesgo de corrupción de las entidades 2002 y 2003 .....	146
•	Factor transparencia 2002 y 2003. Distribución de entidades por rango .....	146
•	Factor investigación y sanción 2002 y 2003. Distribución de entidades por rango .....	146
•	Factor institucionalidad y eficiencia 2002 y 2003. Distribución de entidades por rango .....	147
•	Promedios Índice de Integridad 2003 por sectores .....	147
6.	La cultura política de la democracia en Colombia, 2004 .....	148
•	Respaldo a las instituciones en Colombia .....	148
•	Justificación para un golpe de Estado en Colombia .....	148
•	Corrupción, entre otros problemas .....	149
•	¿Qué tan generalizada está la corrupción? Perspectiva comparada .....	149
•	Experiencias de corrupción en Colombia .....	150
•	Victimización de corrupción en transacciones con gobiernos locales. Colombia en perspectiva comparada .....	150
•	Victimización de corrupción, empleados públicos que piden mordidas. Colombia en perspectiva comparada.....	151

•	Victimización por corrupción en servicios de salud. Colombia en perspectiva comparada .....	151
•	Confianza en las instituciones de protección de los derechos.....	152
7.	Evolución del Índice de Transparencia Internacional .....	153

**Anexo 2 Información consultada de los organismos de control, la Fiscalía y la rama judicial**

1.	Procuraduría General de la Nación .....	157
•	Irregularidades en contratación administrativa 1996-2003. Porcentaje con respecto al total de las conductas investigadas en cada departamento .....	157
•	Irregularidades en el manejo presupuestal 1996-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento .....	157
•	Inmoralidad – corrupción administrativa 1996-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento .....	158
•	Enriquecimiento ilícito 1996 - 2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento .....	158
•	Nivel territorial de la entidad a la cual pertenece el servidor público implicado en los procesos disciplinarios por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003 .....	159
•	Posición de los implicados en las investigaciones disciplinarias por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003 .....	159
•	Fuente de las quejas que dieron lugar a procesos disciplinarios por conductas contra el patrimonio del Estado 1996-2003 .....	160
2.	Contraloría General de la República .....	160
•	Concentración procesos fiscales por sector, 2003 .....	160
•	Concentración procesos fiscales por nivel territorial de la entidad, 2003 .....	161
•	Actividad de la jurisdicción coactiva entre junio de 2003 y mayo de 2004 .....	161
3.	Auditoría General de la Nación .....	162
•	Informe procesos fiscales 2003 .....	162

4.	Fiscalía General de la Nación .....	162
•	Peculado 2002-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento .....	162
•	Cohecho 2002-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento .....	163
•	Enriquecimiento ilícito 2002-2003. Porcentaje con respecto al total de conductas investigadas en cada departamento .....	163
5.	Consejo Superior de la Judicatura .....	164
•	Total de expedientes evacuados y de condenados por delitos contra la administración pública, 1998 a 2002 .....	164
•	Condenas en procesos por delitos contra la administración pública sobre total de procesos por estas mismas causas, 1998 a 2002 .....	164
•	Entradas por el delito de peculado a la Fiscalía y a los juzgados 2002 y 2003 .....	165
•	Entradas por el delito de celebración indebida de contratos a la Fiscalía y a los juzgados 2002 y 2003 .....	165
•	Funcionarios de la rama judicial sancionados en 2003 .....	166

### **Anexo 3 Resultados de los Talleres Regionales**

1.	Consolidado Nacional .....	169
•	Causas de la corrupción .....	169
•	Manifestaciones de la corrupción .....	169
•	Líneas de acción para superar el fenómeno de la corrupción .....	170
2.	Cinco categorías de causas de la corrupción por Talleres Regionales ....	170
•	Subculturas de la ilegalidad .....	170
•	Politiquería .....	171
•	Inoperancia de los organismos de control .....	171
•	Fallas en sistemas administrativos .....	172
•	Inflación normativa y falta de claridad .....	172
3.	Cinco categorías de manifestaciones de la corrupción por Talleres Regionales .....	173

•	Desigualdad social y pobreza .....	173
•	Fallas en la administración y gestión pública .....	173
•	Falta de credibilidad en las instituciones del Estado .....	174
•	Fallas en los organismos de control .....	174
•	Mal manejo de los recursos del sector social .....	174
4.	Cinco categorías de líneas de acción para superar el fenómeno de la corrupción por Talleres Regionales .....	175
•	Fortalecimiento de la carrera administrativa en todas las instituciones públicas .....	175
•	Coordinación interinstitucional para la investigación y sanción de actos de corrupción .....	175
•	Promoción de la cultura de la legalidad en todos los niveles del sistema educativo .....	176
•	Fortalecimiento y acompañamiento del control social .....	176
•	Mejorar la disponibilidad de información pública y su acceso .....	177
5.	Incidencia de los grupos armados ilegales en la corrupción pública.....	177
•	Incidencia de los grupos armados ilegales como causa de la corrupción, séptima categoría identificada en los Talleres Regionales .....	177
•	Homicidios por cada 100.000 habitantes, enero a noviembre de 2004 .....	178
•	Número de homicidios y pagos de regalías petroleras en Casanare, 1996-2003 .....	178
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>179</b>