



# ¿Qué hacer en

## la lucha contra la corrupción?

Víctor Saavedra



**FEDESARROLLO**  
Centro de Investigación Económica y Social

### 1. Problemas

La corrupción es uno de los principales obstáculos al desarrollo socioeconómico, la consolidación de un Estado eficaz y eficiente y el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Además, socava el crecimiento al distorsionar la asignación de recursos en la economía. En el ámbito político y social, erosiona la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, disminuye la confianza en la democracia, y deteriora el tejido social. Lo anterior, se

refleja en la opinión pública, que percibe la corrupción como uno de los principales problemas del país.

Las manifestaciones más graves de la corrupción reflejan la capacidad de intereses particulares para capturar la política y el Estado. Estos agentes corruptores, que pueden actuar como grupos de crimen organizado, se pueden agrupar en tres categorías: 1) las redes clientelares entre el sector público y privado, que abarcan los actores que permiten la operación del clientelismo político a gran escala; 2) los grandes intereses económicos, incluyendo los grupos económicos y los grandes terratenientes, cuyo poder les permite incidir en las decisiones de las autoridades públicas de forma indebida; y 3) los grupos ilícitos de crimen organizado, como paramilitares y guerrillas, y las organizaciones dedicadas al narcotráfico, contrabando, minería ilegal, y otras actividades ilícitas, que cuentan con una enorme capacidad para corromper los actores políticos y servidores del Estado por medio del ejercicio de la violencia.

La corrupción suele tener origen en el sistema electoral. En este se genera una captura de la política electoral, llevando a abusos en la operación del Estado para generar rentas y beneficios privados. Esto se facilita por la dependencia de los candidatos del financiamiento privado, la debilidad de las autoridades electorales y la ausencia de partidos políticos fuertes para garantizar que los candidatos elegidos defiendan sus intereses. Los mecanismos principales para distribuir estos beneficios son la contratación pública, el empleo público, y la formulación e implementación de regulaciones y políticas públicas. Finalmente, estos actores también buscan capturar el sistema de justicia y los organismos de control para garantizar que los delitos y faltas que cometen permanezcan impunes.

## **2. Causas**

Existen condiciones estructurales transversales que propician la manifestación de la corrupción en el país: las economías ilícitas, las barreras al control ciudadano y una cultura permisiva con la corrupción. Kahn y Saavedra (2021), desarrollando el diagnóstico elaborado por Barrios et al. (2021), listan doce problemas específicos asociados a los niveles de corrupción en el país: 1) la ausencia de autonomía y capacidad para las investigaciones electorales del Consejo Nacional Electoral; 2) la falta de

transparencia y recursos públicos insuficientes para la financiación de las campañas; 3) la excesiva competencia interna en los partidos y debilidad de los mismos por opciones de inscripciones independientes a campañas; 4) los riesgos de corrupción en el sistema de justicia y organismos de control por una ausencia de autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría; 5) la falta de efectividad y eficiencia en las investigaciones contra la corrupción y debilidad en la capacidad para investigar la corrupción como un fenómeno complejo y de redes, debido al enfoque tradicional caso por caso; 6) los incentivos perversos por un diseño no óptimo, duplicidad de funciones, y controles excesivos en los organismos de control; 7) la falta de transparencia y competencia en el sistema de compra pública y el abuso de los regímenes especiales de contratación y de las causales de contratación no competitiva; 8) la captura e influencia indebida de la política en entidades del gobierno nacional y territorial para extraer rentas en la contratación en las entidades; 9) la falta de capacidad en las entidades para los procesos de contratación y la insuficiente coordinación e integración de los sistemas de información; 10) la politización de los contratos de prestación de servicios y de los cargos provisionales en el contexto de una tendencia creciente en el uso de estas figuras en el sector público y debilidad estructural en la política de talento humano en el Estado colombiano; 11) la incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de regulaciones y políticas públicas en el Congreso, Ejecutivo, y Agencias Regulatorias; y 12) el abuso de la implementación de programas públicos para fines políticos y electorales.

### **3. Propuestas**

**Modificar la nominación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE) y fortalecer su capacidad con presupuesto y planta autónomos y una mejora en sus capacidades de investigación.** Los magistrados del CNE deben ser elegidos con reemplazos escalonados en el tiempo, con ternas propuestas de un concurso de méritos y definidos por un comité temporal constituido por sorteo. La elección se debe hacer por cooptación entre los miembros del CNE. Se debe contar con una planta de carrera administrativa electoral y presupuesto independiente de la Regis-

traduría, que debe administrar el Fondo Nacional de Financiación Política, y se debe fortalecer sus procesos y gestión a través de una reforma administrativa interna. Un CNE autónomo también debe reglamentar la actuación de la Registraduría. Finalmente, se debe fortalecer la coordinación con otras entidades mediante protocolos de intercambio de información para garantizar que el CNE: 1) cuente con acceso a la información necesaria para adelantar las investigaciones y al mismo tiempo genere reportes a estas entidades; 2) ejerza control sobre el uso de efectivo el día de las elecciones; y 3) verifique el patrimonio de las personas naturales (incluyendo los mismos candidatos) que hacen aportes a las campañas.

**Aumentar la financiación pública directa e indirecta a las campañas del 30 al 70 por ciento de los gastos de campaña y fortalecer el control a los reportes de ingresos y gastos de las campañas políticas.** Se debe proveer transporte gratuito el día de las elecciones y aumentar el financiamiento público indirecto a las campañas a través de la publicidad en medios. Los recursos estatales deben ser girados principalmente de forma anticipada y aumentar el monto girado, especialmente en las elecciones a Congreso y las elecciones territoriales. También se debe mejorar los procesos relevantes para garantizar la entrega oportuna de los recursos de anticipos y reposición de votos. Se debe divulgar proactivamente la información sobre ingresos y gastos en la plataforma Cuentas Claras y establecer sanciones claras por el incumplimiento a los candidatos y partidos. También, se debe crear una cuenta única bancaria por campaña para la administración de ingresos y gastos. Finalmente, se deben auditar las cuentas de las campañas con cruces de información sobre riesgos de lavado de activos y, en particular, se debe asegurar que los créditos no bancarios de las campañas se paguen para evitar donaciones fraudulentas.

**Adelantar una reforma integral a los organismos de control para mejorar su eficacia.** Esta reforma debe considerar: 1) garantizar la autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), mediante un fortalecimiento de los mecanismos de elección, restricciones para ocupar cargos de elección popular, ajustes en los periodos institucionales para evitar coincidencia con periodo presidencial y de Congreso, y la declaración de

conflictos de interés; 2) la Procuraduría debe ser una entidad enfocada en combatir la corrupción y garantizar el cumplimiento del marco normativo anticorrupción, concentrándose en las investigaciones administrativas por corrupción de alto impacto, siendo garante de la Ley de Transparencia, e identificando proactivamente los riesgos de corrupción en la administración pública al desarrollar su capacidad de análisis—las funciones de la Procuraduría de acompañamiento judicial deben ser suprimidas; 3) para lograr un control fiscal más eficaz y garantizar el debido proceso en la Contraloría, se deben escindir sus funciones de investigación y auditoría frente a la función de sanción fiscal, se deben suprimir sus facultades sancionatorias y delegarlas a la Rama Judicial, en una nueva jurisdicción, y se deben suprimir las contralorías territoriales y sus competencias deben ser asumidas por la Contraloría; 4) se debe reducir al mínimo las provisionalidades para evitar el uso político de la nómina de las entidades; 5) se deben fortalecer las técnicas y capacidad de investigación contra el crimen organizado asociado a la corrupción usando ciencia de datos, inteligencia artificial, análisis de redes y contexto, compartiendo material probatorio y creando carpetas digitales, por parte de los organismos de control y la Fiscalía; 6) para coordinar las investigaciones entre la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, se debe mejorar la focalización en sectores y regiones críticas y crear un archivo único para las investigaciones que haga parte del proceso de digitalización de la Rama y los organismos de control; 7) la priorización de regiones y casos críticos debe partir de un protocolo común y público basado en métodos cuantitativos y tableros de control; finalmente, 8) se debe facilitar el acceso a información sobre lavado de activos a los organismos de control y el CNE.

**Hacer seguimiento a los flujos de recursos ilícitos y el lavado de dinero asociado a la corrupción y combatir el uso del efectivo en las campañas políticas y la falta de transparencia de estos recursos.** Se propone restringir en algunas actividades las transacciones en efectivo por encima de ciertas cantidades. Además, en las escrituras públicas los notarios deben ser garantes de los soportes de las transacciones financieras asociados a la transferencia de bienes inmuebles. También se debe hacer seguimiento a los recursos en efectivo de contratistas estatales, donantes de campañas políticas, candidatos y familiares—en periodo de elecciones y por fuera de

éste—y definir protocolos de riesgo de lavado de activos asociado a la contratación pública y la financiación electoral.

**Combatir la corrupción en la contratación estatal al restringir el uso del régimen de contratación por los esquemas especiales**, contrataciones no competitivas y las adiciones a los contratos, así como fortalecer el gobierno corporativo de las entidades del gobierno nacional.

**Reformar el servicio civil y el empleo público** y crear un régimen de vinculación en planta de los servidores en prestación de servicios sin un aumento del gasto público.

**Combatir la transaccionalidad de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso** al aumentar la transparencia del proceso legislativo, regular los cupos indicativos y hacer del trámite legislativo un proceso digital y transparente.

**Fortalecer la institucionalidad de la lucha contra la corrupción creando un departamento administrativo especial que parta de la Consejería para la Transparencia**, diseñando un programa de campañas pedagógicas que usen evidencia experimental y psicología social.

**Fortalecer la capacidad de la sociedad civil de hacer control a la corrupción con esquemas de protección al denunciante y mayor acceso a información.**

## Referencias

Barrios, Alejandra, Catalina Botero, Andrés Hernández, Luis Fernando Mejía, Vivian Newman, Mónica Pachón, Pablo Querubín & Elisabeth Ungar (2021). “Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción”. Fedesarrollo.

Kahn, Theodore & Víctor Saavedra (2021). “La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla”. Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo. *Coyuntura Económica*, 51, 115-172.