

Recomendaciones de política pública para prevenir y mitigar la corrupción en Colombia



.....

.....

• • • • •



Con el apoyo de



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Recomendaciones de política pública para prevenir y mitigar la corrupción en Colombia

Introducción

Hace aproximadamente cuatro años el Observatorio para la Democracia de la Fundación Paz y Reconciliación, gracias al apoyo de National Endowment for Democracy –NED, ha adelantado un proceso de veeduría ciudadana sobre la dinámica política, los procesos electorales y de contratación pública en distintos territorios del país, documentando y develando múltiples hechos de corrupción y cooptación estatal que hemos puesto en conocimiento de la opinión pública y las autoridades competentes.

A partir de este trabajo, el Observatorio ha recolectado y elaborado una serie de recomendaciones para fortalecer los procesos de veeduría ciudadana y prevenir o mitigar la corrupción y cooptación en los procesos políticos, electorales y de contratación pública, que presentamos a continuación y esperamos sirvan de insumo para la elaboración de políticas públicas en la materia.

El documento está dividido en dos apartados, uno dedicado a realizar un sucinto diagnóstico de los principales problemas y mecanismos de corrupción encontrados durante el proceso de veeduría y otro dedicado a realizar algunas recomendaciones de política pública para hacerles frente.

Mecanismos de corrupción y cooptación de las instituciones estatales en Colombia

En Colombia la corrupción pública ha alcanzado tal nivel de sofisticación y afectación de las condiciones económicas, sociales y políticas de la población que se habla actualmente de la existencia de un proceso de cooptación del Estado por parte de redes de corrupción que han subsistido durante décadas y han implicado, en algunos casos, la modificación del ordenamiento jurídico en aras de legalizar prácticas lesivas para la democracia.

La mayoría de hechos de corrupción que Pares ha documentado durante los últimos años involucran una serie de redes compuestas por actores que operan tanto a escala local y regional¹ como a escala nacional² y son interdependientes dados los mecanismos de elección popular, destinación y ejecución del gasto público en Colombia. Cabe destacar que, una vez analizados los hechos, estos no se presentan como aislados, sino más bien, como parte de un engranaje compuesto por múltiples hechos, en su mayoría delictivos.

Desde el proceso 8 mil, pasando por la parapolítica y Odebrecht³, estas redes de corrupción además de mantenerse en el poder siguen usufructuando los dineros públicos sin mayores controles que se los impida.

Este engranaje se pone en marcha durante los procesos electorales del nivel nacional. La elección a Congreso, que antecede a las elecciones presidenciales y locales, depende más de las dinámicas locales y regionales que de las nacionales, incluso en el caso del senado, por lo cual los congresistas buscan direccionar recursos hacia las regiones donde se encuentran sus electores, pero sobre todo, donde estos coinciden con gobernantes locales aliados que les permita seleccionar las inversiones a priorizar, pero más grave aun, los contratistas que deben ser contratados para ejecutarlas.

Dichos contratistas suelen ser los financiadores de las campañas de los congresistas y las autoridades locales, en el mejor de los casos, y/o personas de su entera confianza, que les

1 Como Clanes Políticos, alcaldes, gobernadores, secretarios, contratistas e incluso actores armados ilegales.

2 Como funcionarios del gobierno nacional, congresistas, miembros de élites nacionales, entre otros.

3 <https://pares.com.co/2017/12/12/presencia-de-mafias-de-corrupcion-en-las-listas-a-senado-y-camara-2018/> <https://pares.com.co/2019/01/23/jose-elias-melo-sarmiento-junior-y-odebrecht/>

permiten, a partir de irregularidades en la ejecución de los contratos, apropiarse de dineros públicos a favor personal o de terceros, quienes los legalizan a través de mecanismos de lavado de dinero que han implicado incluso redes transnacionales⁴.

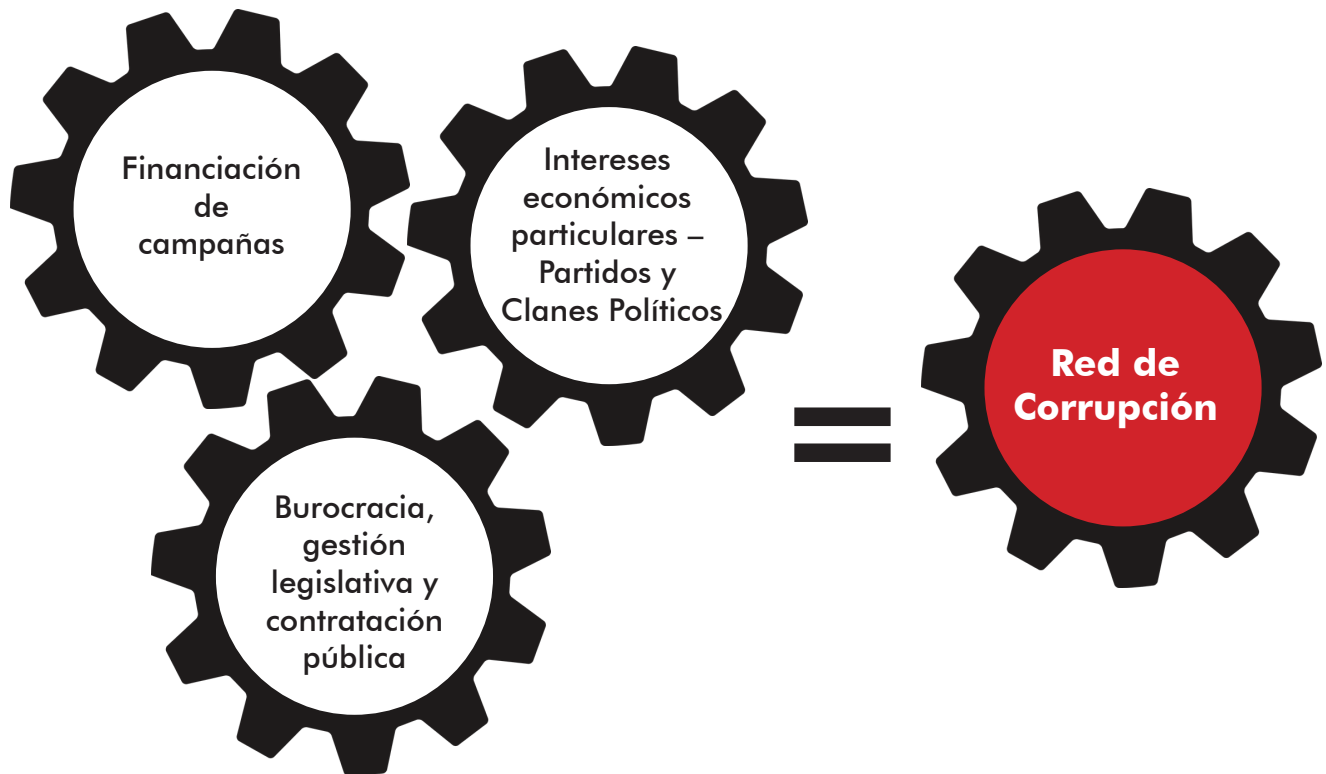
En otras ocasiones, quienes financian o apoyan las campañas no están interesados en ser beneficiados con la contratación pública sino en crear condiciones favorables para el desarrollo de sus negocios, incluso si son ilegales, como es el caso de los apoyos recibidos por políticos de parte de grupos al margen de la ley. Este primer engranaje entre congresistas, gobiernos locales y contratistas pueden ser vistos como el primer mecanismo del engranaje, que permite a los actores políticos mantener sus maquinarias clientelares y por ende, mantener el poder.

La apropiación de recursos para las regiones por parte de los congresistas requiere de una negociación con el Gobierno Nacional, a quien no solo le interesa tener gobernabilidad a partir de la negociación con el legislativo, sino también aumentar las posibilidades de ganar su apoyo para próximas elecciones. En efecto, las elecciones presidenciales aunque se construyen a partir de temas de la agenda nacional, dependen de la movilización de maquinarias en las regiones por parte de las élites políticas locales, encabezadas

por lo general por los congresistas, y organizadas como Clanes Políticos. Dicha negociación se materializa en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo y las leyes presupuestales que debe elaborar el gobierno anualmente, las cuotas burocráticas y/o el amarre de la contratación pública del nivel nacional. En esta gran maquinaria existen múltiples mecanismos, que a su vez implican la comisión de múltiples delitos y diversos actores de la esfera pública y privada.

⁴ Un ejemplo es el renombrado escándalo de los Panama Papers, que tocó a las élites políticas en Colombia. Ver: https://elpais.com/internacional/2016/04/04/actualidad/1459758071_497979.html

Gráfico 1. Engranaje de cooptación del Estado

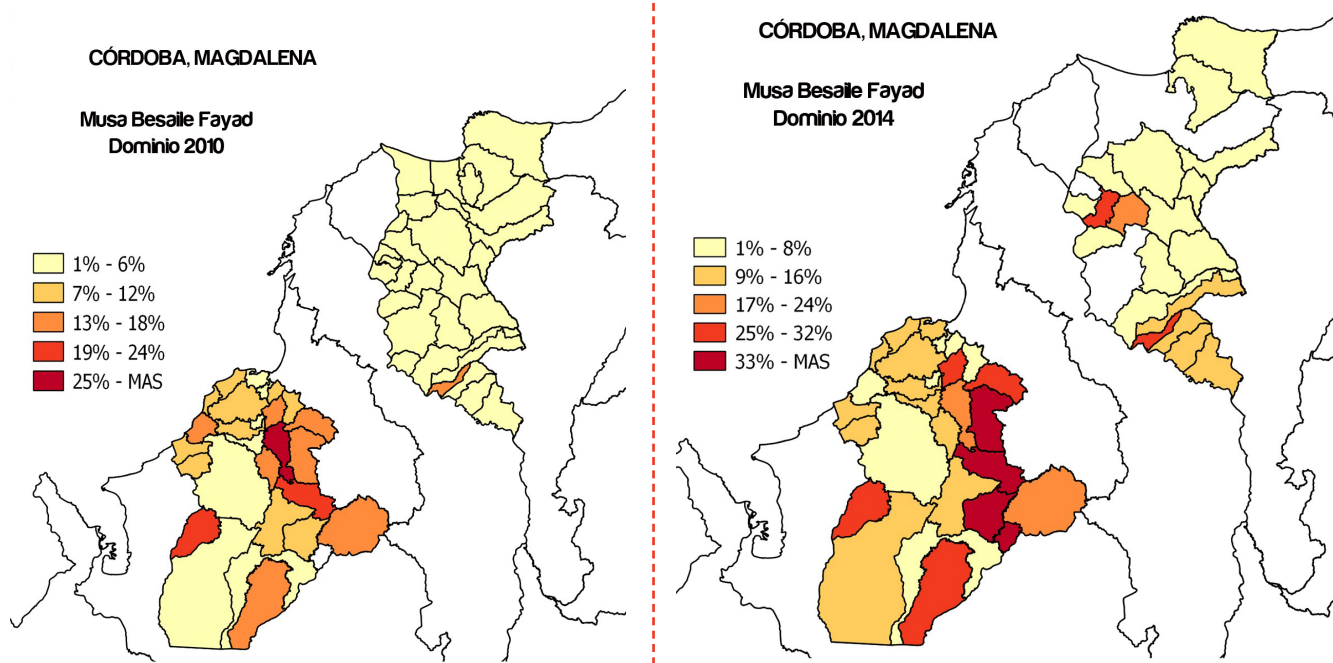


Uno de los casos donde se evidencian dicho engranaje es el del ex congresista Musa Besaile⁵. Como se puede observar en los mapas 1 y 2 y la gráfica 2, Besaile, senador de Córdoba implicado en el escándalo de Odebrecht, quien recibió cupos indicativos por parte del gobierno Santos, logró ampliar su dominio electoral en aquellos municipios donde estos le fueron asignaron. Besaile contaba además con la colaboración del miembro de su Clan Político, Alejandro Lyons, gobernador de Córdoba, quien testificó haber cometido actos de corrupción para apropiación

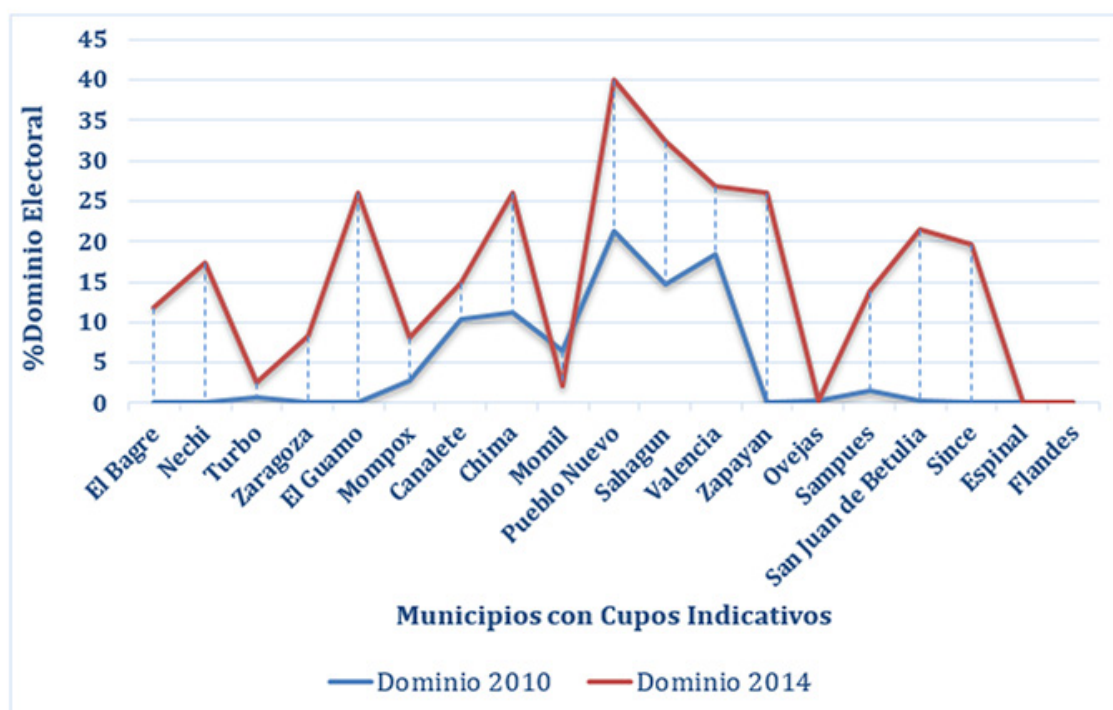
de recursos públicos a favor suyo y de terceros, entre los que se encontraría el mencionado Congresista. A lo anterior se suma la coima que habría recibido por parte de Odebrecht para gestionar su participación en la Ruta del Sol II y que habría implicado la entrada irregular de miles de millones de pesos a su campaña provenientes de esta compañía, además de las investigaciones que ostenta por presuntamente haber corrompido por medio de dadas a magistrados de la Corte Suprema de Justicia para que archivara las investigaciones que por parapolítica cursaban en su contra.

5 Para más información ver: <https://pares.com.co/2018/03/21/el-clan-musa-el-poder-continua-2018-2022/> |

Mapa 1 y 2. Dominio electoral de Musa Besaile Fayad 2010-2014 en los municipios donde se le asignaron cupos indicativos.



Gráfica 2. Dominio electoral de Musa Besaile en municipios donde se le asignaron cupos indicativos.



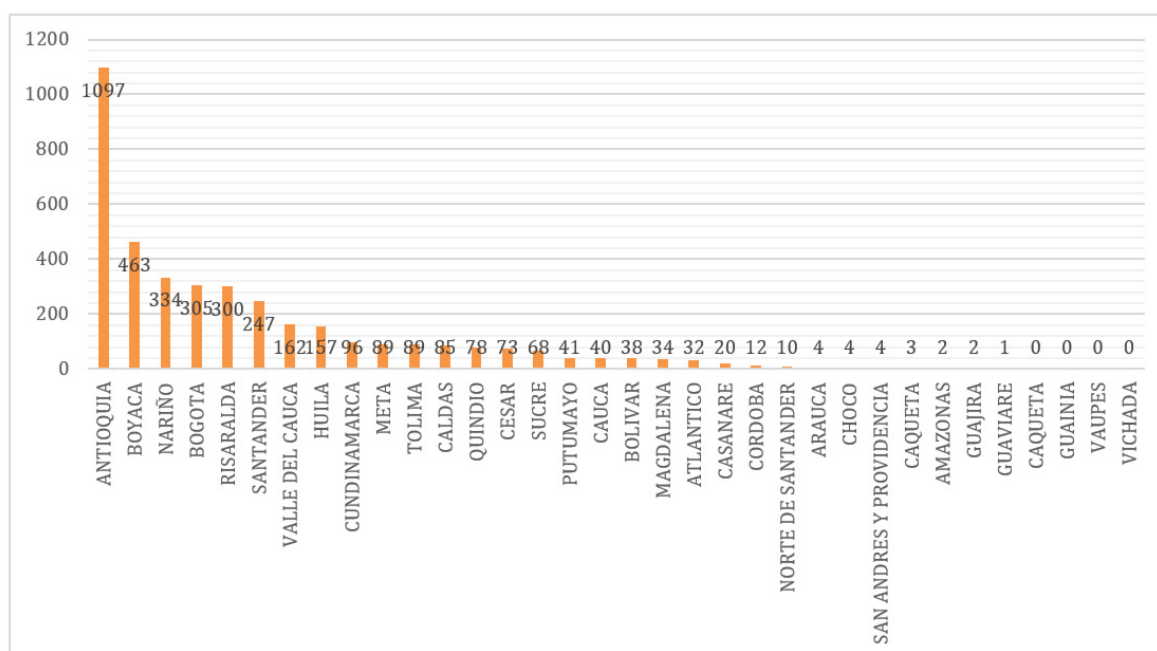
La corrupción se ve a su vez reforzada por la politización, corrupción y deficiencias estructurales y funcionales de los organismos y mecanismos de control, incluidos los ciudadanos. En primer lugar, el Consejo Nacional Electoral, órgano encargado de vigilar los procesos electorales, es elegido por los partidos de acuerdo a su representación en el Congreso de la República, lo que lo pone en muchas ocasiones al servicio de los intereses de sus nominadores⁶. Adicionalmente, este no cuenta con los recursos ni el personal suficiente para vigilar el desarrollo de las miles de campañas que se extienden a lo largo del territorio nacional.

Así mismo, se han probado graves hechos de corrupción en la Registradora Nacional, órgano encargado de la logística de las elecciones, que van

desde la filtración de información a las campañas, la alteración de las listas de jurados de votación⁷, hasta la corrupción del software de la entidad para la modificación de los resultados electorales⁸.

De otro lado, las veedurías ciudadanas han sido politizadas, muchas de estas resultan ser de papel o no cuentan con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento incluyendo los riesgos de denunciar corrupción en contextos de conflicto armado y criminalidad organizada. Para 2017, según el Registro Único Empresarial, ante las cámaras de comercio, personerías y cabildos indígenas se encontraban inscritas un total de 3.890 veedurías ciudadanas; el 57% de estas están concentrada en 4 departamentos y Bogotá, mientras en cuatro departamentos no se registran veedurías (gráfica 3).

Gráfica 3. Número de veedurías ciudadanas por departamento.



⁶ Para más información sobre la corrupción en el CNE ver:

<https://pares.com.co/2014/06/03/consejo-nacional-electoral-el-raton-cuidando-el-queso/>

⁷ Para más información ver: <https://pares.com.co/2018/05/15/asi-se-roban-las-elecciones-en-colombia-2/>

⁸ Para más información ver: <https://pares.com.co/2018/03/07/la-opinion-de-leon-valencia-en-la-fm-movimiento-mira/>

Recomendaciones de política pública para la prevención y mitigación de mecanismos de corrupción y cooptación estatal

Para prevenir la corrupción electoral

1. Colombia requiere una reforma política que, entre otras cosas, incorpore cambios en las autoridades electorales, en aras de dotarlas de las capacidades requeridas para vigilar, perseguir y sancionar.

Para esto, consideramos recomendable,

Contemplar un mecanismo de elección de los magistrados del CNE, o quien haga sus veces, que asegure su independencia y probidad para ocupar el cargo. Este podría ser endógeno, es decir, seleccionado por las Cortes, como en el caso del Registrador Nacional.

Convertir al CNE en un tribunal electoral, adscrito a la rama judicial. La sección quinta del Consejo de Estado, por su parte, actuaría como segunda instancia del nuevo tribunal.

Asegurar un aumento en el presupuesto y personal del CNE, o quien haga sus veces.

Cambiar a un modelo de financiación pública de campañas electorales.

Asegurar la bancarización de las campañas electorales.

2. Adelantar una reforma administrativa del CNE que permita acortar los tiempos de investigación y decisión a partir del uso de herramientas tecnológicas como sistemas de información expertos.

3. Garantizar la autonomía administrativa y financiera de la Registraduría Nacional.

4. Implementar el pasaporte político para candidatos a puestos de elección popular. Dicho pasaporte funciona como un sistema en línea donde los ciudadanos podrán consultar la hoja de vida del aspirante, sus procesos en la justicia, su declaración de bienes y rentas y sus conflictos de interés. Este debería ser controlado y puesto a disposición del público por la Procuraduría General de la Nación. Para lo anterior se requiere,

Hacer obligatoria la publicación y divulgación de la hoja de vida de los aspirantes.

Hacer obligatoria la publicación y divulgación de la declaración de bienes y rentas de los aspirantes.

Hacer obligatoria la publicación y divulgación de conflictos de interés de los aspirantes.

5. Endurecer las sanciones a los partidos políticos y sus dirigentes que avalen candidatos a puestos de elección popular que resulten condenados por hechos en investigación al momento que se le brindó el aval al candidato.

6. Promover la censura ciudadana y el voto castigo frente a candidatos que enfrentan serios cuestionamientos, especialmente aquellos a quienes se acusa de corrupción o vínculos con grupos al margen de la ley.

Para prevenir la corrupción en la contratación pública

1 | Hacer obligatoria la publicación y difusión de la declaración de bienes y rentas de los integrantes de cuerpos colegiados y altos cargos del ejecutivo a nivel nacional y descentralizado anualmente.

2 | Hacer obligatoria la publicación y difusión de la declaración de conflictos de interés de los integrantes de cuerpos colegiados y altos cargos del ejecutivo a nivel nacional y descentralizado anualmente.

3 | Endurecer las sanciones contra quienes omitan u alteren las medidas antes mencionadas, que impliquen pérdida de investidura e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

- 4** | Crear un sistema unificado sobre la gestión de los cuerpos colegiados que ponga a disposición un registro público de acuerdos entre el Congreso y el Gobierno Nacional, así como entre los cuerpos colegiados y las alcaldías y gobernaciones, así como de la implementación de proyectos en el marco de dichos acuerdos. Este debería ser liderado por la Procuraduría.
- 5** | Se debe regular el ejercicio de cabildeo.
- 6** | Implementar una política de fortalecimiento de las veedurías ciudadanas que las dote de capacidades reales para exigir transparencia en la administración pública, como límites a los tiempos de respuesta, sanciones por desacato de pedidos de información, entre otros.
- 7** | Implementar una política de protección a denunciantes de corrupción, que incluya un Sistema de Alertas Tempranas con el fin de hacer seguimiento y evaluar los riesgos de violencia que se pueden presentar por el ejercicio de control político.
- 8** | Reducir la brecha entre gastos de funcionamiento e inversión, de forma que se permita la flexibilización de los primeros. Esto permitiría mejorar la calidad del empleo público en la medida que quienes ejercen labores tendrán contrato laboral y no por prestación de servicios, además de mitigar el uso de nominas paralelas que están por fuera del régimen de la función pública.
- 9** | El Gobierno Nacional debe publicar los criterios de asignación del SGP y su distribución entre las entidades territoriales, de forma anual.
- 10** | Quitar las medidas de casa por cárcel para quienes cometan actos de corrupción contra la administración pública.
- 11** | Endurecer la responsabilidad fiscal de quienes resulten condenados por hechos de corrupción que impliquen detrimento patrimonial para el Estado. En este sentido, los condenados deberían responder con su patrimonio personal.

- 12** | Aplicar la silla vacía (perdida de la curul por parte del partido) a congresistas que resulten condenados por corrupción.
- 13** | Implementar mecanismos participativos para la elaboración y aprobación de presupuestos públicos en todos los niveles de gobierno.
- 14** | Implementar pliegos tipo para la contratación de obras públicas y adquisición de bienes y servicios, en especial los relacionados con los servicios de salud y alimentación escolar.
- 15** | Creación de un Sistema Nacional de veedurías ciudadanas que fomente su articulación y empodere a sus miembros.
- 16** | Adelantar una campaña de formalización de veedurías ciudadanas en todo el territorio nacional.
- 17** | Hacer obligatoria la oferta de formación para veedores en todos los niveles de gobierno.
- 18** | Promover e implementar la ley de juventud, que promueve, entre otras cosas, la participación política de este grupo etario.
- 19** | Promover el uso de las herramientas del gobierno como las de Colombia Compra Eficiente, para los ejercicios de veeduría ciudadana.
- 20** | Generar mecanismos de articulación entre las veedurías ciudadanas y los órganos de control que facilite su comunicación y coordinación.



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

