

ANATOMÍA DEL ESCÁNDALO DE LA UNGRD: GOBERNANZA INFORMAL, CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN





León Valencia A.
Director

Laura Bonilla
Subdirectora

Isaac Morales
Coordinador de la línea Democracia
y Gobernabilidad

Óscar A. Chala
Investigador

Diego Alejandro Pedraza
Investigador

© Fundación Paz & Reconciliación (Pares), 2025
Calle 26B, 4A-45, piso 15, Bogotá D.C.
pares.com.co

Este informe se terminó de editar el 15 de octubre de 2025.
Elaborado por: Línea de Democracia y Gobernabilidad.
Edición y diagramación por: Equipo de comunicaciones.

Introducción

La corrupción en Colombia no constituye un fenómeno aislado, episódico ni coyuntural, sino un entramado estructural que atraviesa la historia política del país y que, en lugar de debilitarse con los ciclos de alternancia que se están abriendo con la transición política en el país, se ha consolidado como una forma de gobernanza informal.

Su persistencia y adaptabilidad responden menos a la voluntad individual de ciertos actores y más a la existencia de instituciones formales débiles, incentivos perversos y normas sociales que normalizan intercambios clientelares y rentísticos. En este marco, el análisis de casos recientes no puede limitarse a identificar irregularidades administrativas o responsabilidades penales, sino que debe entenderse como la manifestación visible de un patrón sistémico que ha colonizado la política colombiana.

La consolidación del Estado colombiano, desde sus orígenes, ha dado lugar a estructuras de poder donde las fronteras entre lo público y lo privado permanecen difusas. De allí que prácticas como el direccionamiento de contratos, el uso de convenios interadministrativos o la manipulación del presupuesto nacional no se perciban como anomalías, sino como engranajes previsibles de la interacción entre élites políticas y económicas. En este sentido, la corrupción no es únicamente un acto ilícito individual, sino una forma de dominación social que moldea las relaciones entre Estado y sociedad, al sostener que la corrupción expresa el abuso de poder y la impunidad bajo regímenes de baja participación pública.

Uno de los mecanismos que ejemplifica esta normalización institucionalizada es el de los llamados cupos indicativos. Concebidos formalmente como una herramienta para descentralizar la inversión pública y orientar recursos hacia proyectos de interés regional, en la práctica se convirtieron en un dispositivo de negociación política que articula a congresistas, funcionarios, contratistas y líderes locales en redes clientelares. El carácter ambiguo de los cupos (legales en su diseño, pero informales en su uso) los sitúa en la zona gris entre lo legítimo y lo ilegítimo, lo público y lo privado, y lo formal y lo informal. Su persistencia confirma la tesis de que la corrupción en Colombia funciona como un mercado regulado por expectativas, reciprocidades y lealtades políticas, en el que los actores intercambian recursos materiales por beneficios simbólicos y electorales.

En este marco, el escándalo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) constituye una ventana privilegiada para observar cómo operan estos patrones en la práctica. Lo que inició como una denuncia

sobre la compra irregular de carrotaques destinados a mitigar la sequía en La Guajira durante el fenómeno de El Niño, pronto reveló una compleja red de extracción de rentas en la que confluyeron directivos de la entidad, contratistas, ministros, asesores presidenciales de alto rango y congresistas. El caso evidenció que los recursos asignados para atender emergencias humanitarias (que deberían responder a criterios técnicos de urgencia y eficiencia) fueron instrumentalizados como moneda de cambio en negociaciones parlamentarias, reproduciendo las mismas lógicas de patronazgo que históricamente han sostenido a las coaliciones de gobierno.

La combinación entre legalidad, informalidad e irregularidad que caracterizó al entramado de la UNGRD refuerza la idea de que la corrupción en Colombia no es un accidente, sino un modo de gobernanza, por lo que este fenómeno no se limita a la existencia de funcionarios corruptos, sino que emerge de la estructura misma del sistema político, a partir de la fragmentación partidista, de la debilidad de los organismos de control, del monopolio discrecional en la asignación de recursos y de la legitimidad social que muchas veces confiere la ciudadanía a quienes logran canalizar beneficios hacia sus territorios.

Este informe parte del supuesto de que el caso de la UNGRD no es un episodio excepcional, sino un eslabón más en una cadena de prácticas históricamente enraizadas en el sistema político colombiano. Analizarlo requiere, por tanto, inscribirlo en la continuidad de los mecanismos que permiten que la corrupción se reproduzca y se legitime. De este modo, se busca no solo reconstruir la anatomía del caso y su cronología, sino también interpretar sus implicaciones estructurales, su expresión a partir de mecanismos como los cupos indicativos y su lugar dentro de la dinámica sistémica de cooptación estatal.

ASÍ FUNCIONA LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DEL INCENTIVO DE LOS CUPOS INDICATIVOS EN COLOMBIA, DESDE EL CASO DE LA UNGRD

—La corrupción como sistema: cooptación del Estado y legitimidad social

Durante mucho tiempo, la debilidad institucional del Estado colombiano llevó a que diferentes formas de corrupción afloraran en la administración pública nacional. La forma como se consolidó el Estado colombiano, desde su nacimiento hasta nuestros días, ha permitido la emergencia de ciertas estructuras sociales y políticas que hacen que ciertos intercambios corruptos sean esperables y sostenibles.

En nuestro caso, estos intercambios surgieron, según autores como Rahab Rico (2020) a partir de 5 condiciones históricas que han permitido que la corrupción se mantenga en el país. A saber: (1) Una democracia incipiente, en la que existe baja cultura de control ciudadano y débil institucionalidad. (2) Cierta legitimidad erosionada del Estado, debido a la percepción de que las normas y reglas formales se aplican de forma desigual. (3) Impunidad judicial, en tanto existe una baja probabilidad de sanción efectiva. (4) Subdesarrollo administrativo, a causa de la tercerización y privatización de funciones sin control; y (5) nuestro propio contexto sociocultural, en el que el aprendizaje vicario de que la corrupción “funciona” como vía de ascenso o supervivencia tanto política, como socialmente¹.

Es por ello por lo que, en Colombia, la corrupción no es un conjunto de hechos aislados, sino un fenómeno sistémico profundamente arraigado en las estructuras políticas, económicas y sociales. Su persistencia se explica por condiciones históricas e institucionales que generan incentivos perversos, favorecen la impunidad y naturalizan prácticas clientelares y rentísticas. Esta dinámica trasciende gobiernos y períodos, constituyéndose en un modo de gobernanza que diluye la frontera entre lo público y lo privado, y que opera tanto mediante mecanismos formales como informales, legales e ilegales, que garantizan su sostenibilidad en el tiempo.

¹ RICO ESCOBAR, R. Cinco posturas teóricas sobre el origen de la corrupción en Colombia. Trabajo de grado para optar por el título de especialista en Derecho Procesal. Universidad Libre, Bogotá, 2020.

Según autores como Michael Johnston (2005), la corrupción al interior de los países adapta diferentes manifestaciones (síndromes), dependiendo de la forma como se organizan sus propias élites internas, qué tipos de mercados de influencias existen, la estructura del poder económico y político, junto con la fortaleza y resiliencia de las bases institucionales del Estado. De allí, Johnston establece varias tipologías, que se utilizan para diagnosticar el tipo de corrupción prevalente en un territorio determinado, y diseñar respuestas para contenerlos².

A partir de Johnston, se puede establecer que tanto los mercados de influencia como las oligarquías y los clanes son los modelos predominantes en un país como Colombia, en tanto que (a) existen intercambios abiertos de acceso y favores entre el poder económico y político, con transacciones frecuentemente normalizadas y parcialmente reguladas (como los cupos indicativos, tema que observaremos más adelante), y (b) ejercicios de dominación local y regional de familias, clanes y grupos políticos tanto del poder político como de las redes de contratación (cartelización) y burocracia estatal en sus territorios.

También desde Robert Klitgaard (1988) se puede entender la corrupción como un fenómeno sistémico, en tanto formuló la llamada “ecuación heurística” ($C = MBP + DF - FS$), que se traduce como la corrupción deviene de la existencia de monopolios que grupos políticos generan sobre bienes y decisiones públicas, que lleva a la discrecionalidad amplia de funcionarios para disponer de estos recursos bajo regímenes de fiscalización y sanción débiles. En este tipo de contextos donde estos monopolios surgen y prosperan, la corrupción es un resultado esperable³.

Por su parte, desde Donatella della Porta y Alberto Vannucci (1999) indicaron en su momento que la corrupción tiende a ser un fenómeno relacional, en la que existen intercambios entre actores políticos y privados con sus propias reglas de gobernanza (castigo, confianza, códigos de comportamiento, todo en el marco de lo informal), por lo que la corrupción se compone de actores (políticos, funcionarios públicos, intermediarios, contratistas, brokers) recursos (contratos, puestos, recursos, presupuesto) y mecanismos (sobornos, favores, tráfico de influencias, adjudicación irregular de contratos)⁴.

La novedad de la tesis de Della Porta y Vannucci es que subrayan la normalización de este fenómeno, en tanto la existencia de reglas e instituciones informales que permiten que estos intercambios sean predecibles y sostenibles en el tiempo, generando escenarios de microgobernanzas que reproducen ese intercambio.

2 JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>

3 KLITGAARD, R. *Controlling corruption*. 1988. 1ª ed. Berkeley: University of California Press.

4 DELLA PORTA, D.; VANNUCCI, A. *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption*. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 31, pp. 162–165, marzo de 1999. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1008376706503>

No obstante, enfoques como el de Irma Sandoval (2016) cuestionarían la lógica de comprender la corrupción como un fenómeno micro-organizacional, en tanto se concentrarían muchísimo en asumir que la carga de la corrupción está en el Estado, cuando también la relación Estado-mercado puede permitir la emergencia de las condiciones necesarias para que suceda la corrupción de forma sistémica⁵. Por lo que, invirtiendo la fórmula de Klitgaard, Sandoval explicita una nueva fórmula, en la que la corrupción emerge del abuso de poder y sus procesos de dominación subyacentes condicionada por la impunidad, bajo regímenes de baja o poca participación pública ($C = AP + I - PP$)

Según Sandoval, “(...) La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad. La corrupción constituye una forma específica de “dominación social” que puede surgir desde las burocracias públicas, pero también de las burocracias vinculadas con las organizaciones semipúblicas, de mercado y las organizaciones privadas”⁶. En cierto sentido, podríamos hacer una primera afirmación, en la que ningún gobierno colombiano ha podido escapar de los ciclos de corrupción, en tanto esta es una estructura de dominación que atraviesa al Estado, la sociedad y el mercado, y definen en últimas la política colombiana. Es decir, la corrupción sería también sistémica.

En ese sentido, la corrupción en Colombia es un modo de gobernanza en sí mismo, lo que establecería un puente con la tesis de Della Porta y Vannucci, en tanto su carácter estructural también contiene en su interior lógicas relacionales que expresan aquella dominación social, además porque también borra la frontera entre las esferas de lo público y lo privado, en tanto las redes de corrupción funcionan a través de expresiones legales (contratos, concesiones, alianzas, etcétera) pero que en su interior son dinámicas extractivas y rentísticas.

A partir de este marco teórico-conceptual y analítico, podemos establecer los elementos estructurales que permiten la corrupción en Colombia, tanto desde los incentivos perversos que genera, como en los mecanismos de dominación en los que se estructura.

5 SANDOVAL BALLESTEROS, I. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Revista mexicana de sociología, Ciudad de México, v. 78, n. 1, p. 7-48, enero a marzo de 2016. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0188-25032016000100119

6 SANDOVAL BALLESTEROS, I. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Revista mexicana de sociología, Ciudad de México, v. 78, n. 1, p. 7-48, enero a marzo de 2016. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0188-25032016000100119

Tabla No. 1: Elementos estructurales que articulan los incentivos perversos y los mecanismos de dominación que permiten la corrupción en Colombia, a partir del marco de Robert Klitgaard (1988) e Irma Sandoval (2016).

Elemento estructural	Incentivo perverso	Mecanismo de dominación	Manifestación en Colombia
Fragmentación política y reglas electorales	Aumenta discrecionalidad y necesidad de redes privadas	Concentra poder en élites partidarias que controlan acceso a candidaturas	- Fragmentación de partidos políticos y prevalencia del clientelismo regional. - Canalización de recursos y violencia hacia la política formal.
Asignaciones presupuestales discrecionales	Monopolio de recursos y canalización hacia redes afines	Uso del gasto como herramienta de control político y exclusión	-Cupos indicativos vía convenios interadministrativos como moneda de negociación política.
Politización de la burocracia	Discrecionalidad en nombramientos, debilitamiento de la meritocracia	Control vertical del aparato estatal para crear y mantener redes de lealtades	- Controversias sobre designaciones en cargos burocráticos del Estado. - Cooptación de amplios sectores de la burocracia por partidos políticos. - Uso de cuotas partidarias dentro del gabinete.
Debilidad del control horizontal	Baja rendición de cuentas	Impunidad estructural para élites conectadas y reproducción de redes de corrupción	- Uso político de la Procuraduría. - Críticas sobre eficacia del control fiscal de la Contraloría. - Procesos judiciales de baja sanción en casos de corrupción de alto impacto.

Normas informales clientelares	Monopolio y discrecionalidad informal (expectativas de reciprocidad, lealtad familiar y territorial)	Naturalización del intercambio de favores por apoyo político	- Maquinarias electorales dependientes de los clanes políticos a nivel territorial. - Uso de mermelada y prácticas de distribución particularista de manera naturalizada. - Convenios y triangulaciones contractuales.
Interpenetración ilegalidad-política	Oligopolios territoriales armados	Dominación armada que impone reglas por fuera de la ley y distorsiona el ejercicio de la política y la administración pública	- Financiamiento de campañas por grupos ilegales (parapolítica). - Sobornos para concesiones en el caso Odebrecht. - Caso UNGRD.

Fuente: Elaboración propia.

Lo que muestra la tabla No. 1 en su conjunto, es que existe un patrón de corrupción sistémica que es resiliente a cambios de gobierno. Distintas administraciones, con ideologías disímiles, han recurrido a mecanismos semejantes (cupos, convenios, contratos, nombramientos), por lo que se puede inferir que la llegada del gobierno de Gustavo Petro a la presidencia de Colombia en agosto de 2022 no ha implicado, hasta ahora, un cambio en los elementos estructurales que permiten la corrupción y su reproducción.

La evidencia disponible sugiere que, durante los últimos 30 años, dichos elementos han permanecido estables, configurando un entramado institucional, político y social que trasciende personas y partidos. Por ello, no se puede sostener que el tipo de corrupción presente en el actual gobierno sea sustancialmente distinto al registrado en las cuatro administraciones anteriores. Más bien, se inscribe en la continuidad de un sistema de cooptación estatal y captura de lo público que define, en buena medida, la política colombiana contemporánea.

—La corrupción también tiene un rol social que la legitima

Volviendo sobre la tesis de Della Porta y Vannucci, la corrupción también es un fenómeno relacional porque genera sus propias reglas y regulaciones internas informales que permiten su funcionamiento. Según Ina Kubbe et al. (2024), también la corrupción se ha convertido en un fenómeno regulado por normas sociales, en tanto expectativas mutuas sobre conductas aceptables, castigos y sanciones, que emergen en situaciones y escenarios donde existen redes informales que se constituyen ante la imposibilidad (o negación) del Estado de satisfacer necesidades básicas, acceder a recursos y a oportunidades, así como brindar seguridad y establecer redes de solidaridad. Partiendo de allí, se establecen normas de reciprocidad y normas de obligación frente al grupo que terminan por legitimar prácticas como el soborno o la extracción de rentas que terminan beneficiando a las estructuras y redes informales que se han conformado⁷.

Por ello, en la práctica, la corrupción termina considerándose legítima, en tanto se acepta que el desfalco, el robo o el soborno tienen efectos en resolver necesidades insatisfechas y tiene un costo social muy alto en caso de oposición. El caso de Bernardo 'Ñoño' Elías lo ejemplifica muy bien.

El 7 de julio de 2023, Ñoño Elías fue recibido en su pueblo natal, Sahagún, con un carnaval masivo de personas que salieron a recibirlo, luego de haber quedado en libertad por haber cumplido la mayor parte de su condena, a raíz de los delitos de cohecho, tráfico de influencias, concierto para delinquir y lavado de activos, por su papel en el entramado corrupto de Odebrecht. En varios medios de comunicación nacionales y regionales, mucha gente salió a justificar el recibimiento a Ñoño Elías por lo que había hecho por el municipio⁸.

No era para menos. Entre 2012 y 2015, mientras fue senador del Partido de la U, Ñoño Elías terminó promoviendo un paquete de obras que transformaron, al menos en apariencia, la fisonomía del municipio: una ciclorruta que recorre al pueblo de extremo a extremo; una nueva plaza de mercado; un estadio de fútbol de última generación (inaugurado junto a Juan Manuel Santos); un coliseo de boxeo concebido para albergar combates internacionales; un acueducto (presentado con Germán Vargas Lleras); una sede de la Universidad de Córdoba y la renovación de varios parques municipales.

7 KUBBE, I., BAEZ CAMARGO, C. & SCHARBATKE CHURCH, C. Corruption and social norms: a new arrow in the quiver. *Annual Review of Political Science*, vol. 27, p. 423-444, julio de 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-095535>

8 CHALA, O. El detrás del recibimiento al "Ñoño" Elías, el corrupto que se convirtió en héroe popular en Sahagún. *Revista RAYA*. 16 de julio de 2023. Disponible en: <https://revistaraya.com/el-detras-del-recibimiento-al-nono-elias-el-corrupto-que-se-convirtio-en-he-ro-e-popular-en-sahagun.html>

Parte del respaldo popular del Ñoño se explica por la construcción de estas obras de infraestructura, pero también porque existen mecanismos sociales que permiten que se consolide ese proceso de legitimación. La reciprocidad material (la entrega de obras, empleos o ayudas) genera una carga de deuda simbólica y convierte la percepción del acto ilícito en un balance instrumental que se traduce en la frase “lo hizo por nosotros”, “roba, pero poquito”, o “roba, pero roba a las élites del centro para traer recursos al territorio”⁹.

Simultáneamente, la narrativa pública también se reencuadra, en tanto el acusado pasa a ser víctima de una persecución política o un perseguido heroico, lo cual mitiga la sanción moral y refuerza la cohesión de su clientela. Los intermediarios y gestores locales (caciques, líderes de barrios, dirigentes de organizaciones sociales) personalizan también la relación con el líder (que, incluso, adquiere un rol carismático), mediando entre lo público y lo privado al operativizar estructuras de clientela en el territorio. Del mismo modo, su acción convierte favores burocráticos en redes de lealtad que reproducen la tolerancia social frente a la corrupción para terminar primando dinámicas de racionalidad económica y beneficio inmediato por encima de programas ideológicos y normas abstractas, que terminan traducándose en apoyos sociales y votos

Esta racionalidad responde a los mismos contextos de precariedad donde el apoyo a este tipo de liderazgos terminan respondiendo a estrategias de supervivencia y maximización de beneficios inmediatos que terminan por normalizar la impunidad (al expandir la percepción de que las sanciones no afectan la reputación local del líder o traducir estas narrativas en discursos regionalistas frente al olvido estatal desde el centro político del poder), reducir la presión social por la rendición de cuentas y que termina protegiendo a quienes cumplen el papel de intermediarios del acceso a los recursos.

Por lo que, en consecuencia, la corrupción en Colombia termina siendo legitimada por las comunidades, en tanto existe una economía moral que permite cierto tipo de justicia distributiva alternativa, reciprocidad material que lleva al patrimonialismo y al paternalismo, desensibilización ante la gravedad de las irregularidades, intermediación local que personalizan en su ser la relación entre el Estado y la sociedad, junto con la desconfianza hacia las instituciones del orden nacional.

Este patrón, visible en el caso del Ñoño Elías, no constituye una anomalía aislada, sino que refleja una lógica extendida en diversas regiones del país, donde las identidades y el orgullo local llevan a que el corrupto sea afirmado comunitariamente frente a la distancia de las élites centrales.

9 QUIRÓS, J. El clientelismo como incógnita. Antropólogos, sociólogos y politólogos. Desarrollo Económico, vol. 50, No. 200. Enero-Marzo de 2011.

Uno de los instrumentos más representativos de esta lógica en la política contemporánea colombiana son los llamados cupos indicativos. Aunque concebidos como una herramienta formal para orientar la inversión pública hacia proyectos de interés regional, en la práctica han funcionado como un mecanismo institucionalizado de intercambio político, articulando redes de poder local y nacional.

Los cupos indicativos permiten a congresistas y actores políticos direccionar recursos hacia obras y contratos que fortalecen sus clientelas, al tiempo que consolidan alianzas con mandatarios locales y operadores privados. De este modo, lo que en principio se presenta como descentralización y democratización de la inversión, se convierte en un canal estructural para la reproducción de las mismas dinámicas de cooptación estatal, patronazgo y corrupción que han caracterizado la gobernanza en Colombia.

—De los cupos indicativos, o de cómo se pactan los votos de un congresista en Colombia

El uso de recursos discrecionales por parte del ejecutivo para obtener réditos y beneficios políticos no es nuevo en el marco de la democracia representativa liberal a nivel mundial. Tanto para obtener cierta cantidad de votos a nivel territorial, como para motivar el voto de grupos parlamentarios en decisiones clave en escenarios legislativos, el uso de estrategias de distribución política del presupuesto ha sido un caso estudiado tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica, lo que sugiere que, antes que una particularidad o un incentivo perverso, hay que entender estas estrategias como otro aspecto estructural informal dentro del funcionamiento de los regímenes democráticos¹⁰.

En Colombia, el mecanismo de los llamados cupos indicativos opera a partir de una combinación entre procedimientos formales de ejecución presupuestal y prácticas informales de negociación política.

En su funcionamiento formal, las leyes anuales de presupuesto permiten que alcaldes, gobernadores, congresistas y hasta la ciudadanía presenten proyectos de inversión. Una vez priorizado el proyecto, el mandatario territorial (alcalde o gobernador) debe suscribir un acta de convenio con la entidad nacional correspondiente, lo que se formaliza mediante un convenio interadministrativo. Con este paso, los recursos se trasladan desde la Nación a la entidad territorial, la cual asume la contratación y el seguimiento de la obra o iniciativa.

10 LEYVA BOTERO, S., MEJÍA BETANCUR, C., & FORTOU, J. A. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. *Revista CS*, (35), 125–153. Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4745>

No obstante, en su funcionamiento informal, el proceso se articula como un engranaje de negociación política. Desde el inicio de cada legislatura, los congresistas demandan recursos y proyectos a cambio de apoyar la agenda del Gobierno de turno en el Congreso. En este escenario, el Ministerio de Hacienda (junto con otras carteras) ordena a sus asesores la elaboración de tablas y matrices, conocidas en la jerga política como “la computadora”, donde se registran los proyectos priorizados, los municipios beneficiados y los montos aproximados de ejecución. Estas tablas asignan de manera implícita qué congresistas serán “beneficiarios” de determinados recursos, usualmente tras pactos políticos relacionados con votaciones claves en comisiones y plenarias¹¹.

A partir de allí, los congresistas gestionan con alcaldes y gobernadores aliados la presentación formal de proyectos de inversión en las entidades nacionales. Posteriormente, los enlaces ministeriales coordinan la aprobación de esos proyectos y presionan para que sean viabilizados. Una vez avalados por los ministros y liberados los recursos, la contratación queda en manos de las entidades territoriales, pero con un direccionamiento político previo.

En ese sentido, los cupos indicativos no son transferencias directas a congresistas, sino partidas presupuestales cuya orientación depende de la capacidad de intermediación de estos parlamentarios. De ahí su nombre: los congresistas “indican” o sugieren hacia dónde deben dirigirse los recursos, convirtiéndose en un instrumento de intermediación política entre representantes y representados.

Autores como Luis Alfredo Rodríguez y Néstor Maldonado (2020) hablan de que el nacimiento de este modelo de política distributiva nace durante el año 2000, de la mano del entonces ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, quien propuso un modelo de Presupuestos de Inversión Social Regional (PISR) que adicionaba cierta cantidad de miles de millones de pesos más al Presupuesto General de la Nación, con la finalidad de que los parlamentarios votaran de manera positiva a favor de proyectos del gobierno, a cambio de decidir de manera autónoma el uso y destino de esos rubros adicionados (que para el año 2000 fueron de 300.000 millones de pesos)¹². Según Santos, el modelo garantizaba transparencia y equidad¹³.

10 LEYVA BOTERO, S., MEJÍA BETANCUR, C., & FORTOU, J. A. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. *Revista CS*, (35), 125–153. Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4745>

11 CUESTA, A. M. Así se pacta el voto de un congresista: lo que confesaron los exasesores involucrados en el caso UNGRD. *Revista Cambio*, Bogotá, 25 de mayo de 2025. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/poder/asi-se-pacta-el-voto-de-un-congresista-lo-que-confesaron-los-exasesores-involucrados-en-el>

12 RODRÍGUEZ VALERO, L. & MALDONADO, N. Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o “mermelada tóxica”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Universidad Pontificia Bolivariana. 2020, vol. 57, n.º 1, pp. 13–42. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/62/22>

13 DURÁN ACOSTA, V., y MONTENEGRO CEBALLOS, A. M. Partidas de Inversión Social Regional. (Trabajo de grado para optar al título de Abogado Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia). 2002.

Según Leyva Botero et al. (2021), la asignación de cupos indicativos correspondería con una política distributiva de recursos no programática, en la que no existen criterios claros objetivos o de necesidad (o no hay transparencia), ni tampoco existe debate y discusión pública para la distribución de esos recursos¹⁴. En este caso, la política respondería a un criterio táctico y estratégico para que los recursos sirvan con finalidad de conseguir objetivos electorales o construir coaliciones legislativas. En este caso, se relacionaría con la idea de pork barrel, que desarrollan Dixit & Londregan (1996) en la que se reparten bienes y promesas de bienes estatales con fines particulares y que cumple con un rol de redistribución localizada.

En sistemas políticos con instituciones y organismos de control territorial relativamente débiles, los cupos indicativos tienden a funcionar como un elemento articulador de dinámicas clientelistas, en tanto profundizan en dinámicas de intermediación política que generan dependencias particulares y afianzan estructuras políticas a nivel local. En ese sentido, el rol de mediación que los congresistas poseen entre el Estado y la comunidad terminan por generar lealtades y padrinazgos que se corresponden con votos condicionados por parte de la comunidad beneficiada, que “agradece” al cacique político por la inversión realizada en su territorio.

Además, los cupos indicativos alimentan la construcción de redes de poder locales articuladas entre congresistas, funcionarios públicos y contratistas, que generan redes clientelares de segundo nivel, en la que los contratistas locales financian campañas o sostienen maquinarias políticas a cambio de recibir contratos derivados de los cupos.

Nominalmente, los cupos indicativos se encuentran en una zona gris jurídica, puesto que formalmente no están prohibidos por ley, pero sí queda claro que su falta de regulación ha permitido que se conviertan en un mecanismo de incentivos perversos para la corrupción.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-1168 de 2001, reconoció que los congresistas sí pueden sugerir (“indicar”) ante el Ejecutivo que ciertas partidas presupuestales se destinen a proyectos o regiones específicas. No obstante, ese carácter consultivo impide que sea una orden vinculante, por lo que ni el Gobierno ni gobernaciones o alcaldías están obligados a acatar esas sugerencias¹⁵.

14 LEYVA BOTERO, S., MEJÍA BETANCUR, C., & FORTOU, J. A. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. CS, (35), 125–153. Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4745>

15 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1168 del 6 de noviembre de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-3432. Demandante: Álvaro Uribe Vélez. [En línea]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1168-01.htm>

Es decir, la Corte aceptó la legalidad formal del mecanismo, siempre que se preserve su naturaleza no coactiva y no se vulnere la independencia presupuestal técnica del Ejecutivo.

Aun cuando la jurisprudencia colombiana avala formalmente los cupos indicativos, ya en 2001 algunos análisis críticos desde la prensa habían subrayado que su uso puede afectar de manera grave el principio constitucional de igualdad. Esto, en tanto regiones con congresistas influyentes terminarían recibiendo más obras, en detrimento de aquellas sin respaldo político. Al respecto, esto puede generar desigualdad territorial y distorsionar la equidad en la inversión pública¹⁶.

Esto puede verse en el estudio de Leyva Botero et al. (2021), en el que, a partir del análisis de la distribución de cupos indicativos en los departamentos del país para 2014, cruzado con los datos demográficos locales, niveles de pobreza a nivel departamental y cantidad de congresistas/votantes de la coalición de gobierno de Juan Manuel Santos en su primer período presidencial, pudieron probar que el presidente estaba utilizando los cupos indicativos para obtener apoyos parlamentarios en territorios donde congresistas de su coalición de gobierno eran mucho más fuertes, especialmente en el departamento del Atlántico, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander y Santander. En este caso, los autores probaron que estos recursos con destinación regional se invertían en departamentos con cifras de pobreza menores a la media nacional y donde se concentraban una alta cantidad de votantes de parlamentarios de su coalición política, por lo que la tesis de la desigualdad territorial en la asignación de estos recursos fue probada¹⁷.

16 EL TIEMPO. Controversia por fallo de Corte sobre cupos indicativos. El Tiempo, Bogotá, 9 nov. 2001. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-661715>

17 LEYVA BOTERO, S., MEJÍA BETANCUR, C., & FORTOU, J. A. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. CS, (35), 125–153. Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4745>

—Lo que el caso de la UNGRD nos muestra frente a la corrupción en Colombia como fenómeno sistémico y estructural

El escándalo de corrupción sobre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) debe entenderse simultáneamente como un hecho concreto de desfaldo público y como una manifestación ejemplar de un patrón sistémico de gobernanza informal que atraviesa al Estado colombiano.

En términos empíricos, la investigación surgió a partir de un contrato para la compra de carrotaques destinados a llevar agua a La Guajira, cuyo valor y ejecución fueron cuestionados por la Fiscalía y la justicia por presuntos sobrecostos y direccionamiento que derivaron en la imputación de cargos contra funcionarios, exfuncionarios, contratistas y, según las investigaciones, incluso intermediarios que habrían intentado canalizar recursos hacia actores políticos para asegurar apoyos en el Congreso. La contratación cuestionada ronda los 46.800 millones de pesos y constituye el hilo que permitió a la justicia desenredar una red de presuntas irregularidades al interior de la entidad y de los intercambios informales que la sustentaron.

Este episodio es útil para comprender cómo mecanismos formales (contratos, convenios interadministrativos, presupuestos) son capturados por prácticas informales (redes de intermediación, operadores políticos, y canales de “direccionamiento”) que logran convertir la estructura legal en un mecanismo de extracción de rentas. Esta doble dimensión (hecho concreto más resonancia sistémica) es el eje de la interpretación que sigue, no sólo frente a lo “qué pasó” con la UNGRD, sino qué explica que algo así sea posible y reiterable en la política colombiana contemporánea. No es para menos. En este caso, el caso de la UNGRD demostró que la corrupción funciona en Colombia como un modo de gobernanza que se convierte en una forma paralela y predecible de organizar decisiones públicas. Es decir, no sólo se generan desfaldos al presupuesto público, sino que se construyen reglas informales, rutinas, se posicionan actores y surgen incentivos, castigos y recompensas que sustituyen en muchos casos la gobernanza formal del Estado.

Esto termina implicando, entre varias cosas, que las decisiones públicas sobre recursos del Estado, nombramientos en cargos y proyectos se rigen por la lógica de intercambio, por encima de criterios técnicos y normativos. Estos intercambios terminan siendo movidos por nodos que median sistemáticamente en el acceso a estos bienes y recursos y actúan como intermediarios, que terminan diseñando de manera intencional

mecanismos administrativos y legales que facilitan y legitiman esta extracción. En este caso, bajo la lógica de los cupos indicativos.

Esto significa que la corrupción en Colombia tiene su propio mercado, regulado por una lógica de oferta y demanda, en la que los funcionarios públicos, asesores y contratistas están dispuestos a extraer rentas, frente a actores políticos locales y nacionales que necesitan de estos recursos para garantizar votos y construir clientelas políticas. En este momento, cuando ambas partes perciben que los beneficios netos por este intercambio serán altos, y los costos de transacción serán bajos, el intercambio tiende a volverse racional.

En ese sentido, el modelo de Klitgaard frente a cómo funciona la corrupción tiende a ajustarse a lo sucedido con el caso de la UNGRD, en tanto permite identificar cómo la estructura organizacional de esta entidad, su relación con otros actores estatales y el entorno institucional colombiano crearon las condiciones perfectas para que la corrupción floreciera. La UNGRD, como entidad encargada de gestionar recursos destinados a la prevención y atención de desastres (y que maneja recursos con lógica de emergencia), operaba en un contexto de alto monopolio (control exclusivo sobre recursos vitales), beneficios sustanciales (grandes montos presupuestales) y discrecionalidad significativa en la asignación de recursos, todo ello en un entorno de fiscalización y sanción débiles.

Además, porque también permiten ver cómo tecnologías políticas e infraestructuras informales han servido como incentivos perversos que han llevado a la desviación de recursos. El uso de los cupos indicativos, la existencia de una “computadora” y la asignación de recursos bajo criterios políticos han tecnificado la coordinación entre actores y les han brindado reglas internas para la ejecución de estos modelos. Esto puede verse con la trazabilidad existente a partir de las tablas y matrices que estaban bajo el poder del Ministerio de Hacienda y a cargo de los asesores ministeriales salpicados en las declaraciones de María Alejandra Benavides.

En el caso de la UNGRD, el ciclo de corrupción se desplegó de manera particularmente visible a través de la compra de los 40 carrotanques para llevar agua a La Guajira, una de las regiones más golpeadas por la sequía del fenómeno de El Niño, y que llevó a que el gobierno nacional declarara un estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento.

Ese marco de emergencia permitió a la UNGRD contratar directamente la compra de los carrotanques, sin procesos licitatorios ordinarios. El contrato ascendió a 46.800 millones de pesos, pero se descubrió que los vehículos adquiridos eran más pequeños de lo pactado, no cumplían estándares

técnicos y estaban inflados en precio frente al valor de mercado. Este sobrecosto funcionó como el “colchón” financiero para alimentar las redes de extracción. De acuerdo con testimonios posteriores, parte del dinero se canalizó en maletines de efectivo entregados directamente a congresistas para asegurar la gobernabilidad del Ejecutivo en el Congreso.

Las declaraciones de Olmedo López (exdirector de la UNGRD) y Sneyder Pinilla (exsubdirector) son reveladoras, en tanto ambos admitieron que la red no se limitaba a un mal contrato, sino a un esquema de pagos dirigidos a legisladores de alto rango (incluyendo a Iván Name y a Andrés Calle, presidentes de Senado y Cámara en la segunda legislatura respectivamente) para garantizar su alineamiento.

Según Pinilla, por ejemplo, se habrían entregado alrededor de 4.000 millones de pesos en efectivo a dos de los congresistas más influyentes del país, divididos en maletines entregados discretamente en sitios de confianza. Al mismo tiempo, se usó la llamada “computadora” del Ministerio de Hacienda e Interior, a través de tablas y matrices que asignaban proyectos y recursos a congresistas específicos, coordinando con alcaldes aliados la presentación de proyectos de inversión para dar apariencia de legalidad.

Lo particular es que estos mecanismos no se quedaban en Bogotá. En regiones como la Costa Caribe y el Eje Cafetero, varios congresistas aparecieron como “gestores” de proyectos de acueducto o infraestructura financiados con los cupos indicativos de la UNGRD, presentándose ante sus comunidades como “benefactores”.

Esto sucedió especialmente en Córdoba y Bolívar, donde se redirigieron recursos para contratar obras millonarias, como la corrección de frenaje en el municipio de Cotorra (de 50.000 millones de pesos), la mitigación de la erosión en El Salado (12.000 millones de pesos) y mecanismos de prevención de inundaciones en el municipio de Saravena, en Arauca (30.000 millones de pesos).

Dpto.	Municipio	RAD	Proyecto	Valor
Córdoba	Cotorra	2021ER12100- 2021ER15380- 2022ER00376	Obras de intervención correctiva para recuperación del sistema integral de drenaje de aguas lluvias para el dren No. 8 entre la conexión con la ciénaga grande del bajo Sinú, hasta el casco urbano del Municipio de Cotorra	\$ 50.000.000.000
Bolívar	El Salado	2022ER01859 - 2022ER02388- 2022ER06772- 2022ER6925	Construcción de estructuras de contención y mitigación del fenómeno de socavación, erosión y transporte de sedimentos por lluvias en el corregimiento del salado	12.356.552.316
Arauca	Saravena	+	Construcción de obras de protección para la reducción del riesgo y prevención de inundaciones sobre el río Bojaba en el municipio de Saravena	30.000.000.000

Relación de contratos (que suman más de 92.000 millones de pesos) enviado por Olmedo López a Sneyder Pinilla. Fuente: La Silla Vacía.

En la práctica, esto se iba a traducir en capital político local, que atraería más empleos, contratos secundarios y obras que iban a terminar reforzando las maquinarias electorales. De este modo, el escándalo de los carrotaques no fue solo un caso de sobrecostos, sino la evidencia de un sistema integral de gobernanza informal, donde los ministros, asesores, directivos de la UNGRD, contratistas y congresistas actuaban en una cadena coordinada que combinaba legalidad (contratos, convenios), informalidad (cupos indicativos, la “computadora”) e ilegalidad pura (sobornos en efectivo).

Del mismo modo, también reafirma la tesis de Irma Sandoval frente a la corrupción como abuso de poder, especialmente frente a la transformación de la atención de desastres en un instrumento de negociación parlamentaria, en tanto el poder de decidir sobre recursos urgentes para atender un caso de emergencia climática y social fue utilizado como botín político. En ese sentido, la sociedad misma quedó subordinada a los intereses de la burocracia y las élites políticas, que utilizaron recursos del Estado para reproducir pactos, garantizar gobernabilidad y mantuvieron a las poblaciones beneficiarias en situación de dependencia.

Del mismo modo, también porque las comunidades afectadas por la sequía (y, en general, muchas de las comunidades objetivo de los proyectos que se alcanzaron a mover en el entramado) no tuvieron injerencia real en la definición de las soluciones a sus problemas. Lo que terminó ocurriendo fue que se priorizaron contratos con sobrecostos, por encima de la participación de las poblaciones locales. A esto hay que agregar la falta de ejercicios de veeduría sobre la inversión de estos recursos y el seguimiento a los proyectos impidieron que existiera control social directo, lo que también llevó a que el caso pasara desapercibido hasta que estalló el escándalo mediático.

CRONOLOGÍA DE UN CASO: ASÍ VA EL PROCESO JUDICIAL CONTRA LOS IMPLICADOS EN EL DESFALCO DE LA UNGRD

El caso de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres es quizás el “símbolo” de controversia que tuvo el gobierno del presidente Gustavo Petro, por la estructura de irregularidades que colapsó frente al gobierno y diferentes funcionarios, cuyas situaciones cambiaron rápidamente en cuestión de meses.

Como se ha relatado en la opinión pública, el caso de la UNGRD estalló en febrero de 2024 cuando Olmedo López renunció a su cargo como director, en medio de denuncias hechas por Andrés Idárraga (entonces secretario de transparencia de la presidencia) y de las investigaciones que enfrentaba por parte de la Procuraduría y la Contraloría, relacionadas con los carrotanques destinados a proporcionar agua al departamento de La Guajira.

Sin embargo, es en mayo cuando surgen revelaciones significativas sobre el caso, cuando un informe de Paula Bolívar, periodista de La W Radio, expuso información sobre la gestión de Olmedo López al frente de la UNGRD. Según el informe de Bolívar, la compra de los 40 carrotanques tenía un sobrecosto aproximado inicialmente de 20 mil millones de pesos¹⁸.

Es en ese momento cuando Olmedo López y su entonces subdirector, Sneyder Pinilla, solicitan un preacuerdo con la Fiscalía, señalando que formaban parte de la estructura operativa, pero que ocupaban un rol secundario dentro de la organización.

A partir de allí, comenzaron a surgir nuevos nombres que revelaron un caso de amplias proporciones, el cual, en un principio, parecía que no avanzaría en las investigaciones, como ha ocurrido en otros procesos relacionados con el manejo de recursos públicos.

Con el país pendiente, se empezaron a conocer los nombres de los posibles implicados, mientras también surgían cuestionamientos sobre la posible participación de altos funcionarios del gobierno en el desarrollo de los hechos. Ante la atención pública generada por el caso de la UNGRD, continuó el proceso de investigación, lo que permitió identificar un segundo grupo de personas vinculadas a los presuntos hechos, entre los que se encontraban, además de Olmedo López y Sneyder Pinilla, el contratista Luis Eduardo López Rosero; un exasesor, Pedro Andrés Rodríguez Melo; el exdirector de

¹⁸ BOLÍVAR, P. Estos son los sobrecostos en la compra de 40 carrotanques de La Guajira. W Radio. 22 de febrero de 2024. Recuperado de <https://www.wradio.com.co/2024/02/22/estos-son-los-sobrecostos-en-la-compra-de-40-carrotanques-de-la-guajira>

conocimiento de la UNGRD, Luis Carlos Barreto Gantiva; y el abogado Édgar Eduardo Riveros Rey.

Este segundo grupo incluía a los entonces presidentes del Congreso, Iván Leónidas Name (Senado) y Andrés Calle (Cámara), contra quienes la Corte Suprema de Justicia abrió investigación el 5 de noviembre de 2024, basándose en los testimonios de Olmedo López y Sneyder Pinilla. Según sus declaraciones, los recursos habrían sido gestionados por Sandra Ortiz, exconsejera regional y exsenadora por el Partido Verde, a quien la Fiscalía identificó como intermediaria en el caso. Ortiz se encuentra privada de la libertad desde el 18 de diciembre de 2024, en el marco de las investigaciones por su presunta participación en el manejo de fondos destinados a influir en la aprobación de reformas legislativas y en la elección de un magistrado de la Corte Constitucional.

En el auto de apertura, la Corte señaló que Name y Calle habrían recibido 4.000 millones de pesos, presuntamente para facilitar el trámite de las reformas impulsadas por el gobierno. Según las declaraciones consideradas en la investigación, ambos habrían acordado apoyar votaciones clave a cambio de recursos provenientes de la UNGRD.

A estas versiones se sumó un reportaje de Caracol, en el que se detalló la entrega de los 4.000 millones: 3.000 para Name y 1.000 para Calle. Según el informe, Sneyder Pinilla habría entregado el dinero a Sandra Ortiz en maletas negras dentro de una suite del Hotel Tequendama, donde Ortiz lo habría contado antes de trasladarlo al norte de Bogotá. El mismo reportaje reveló mensajes de Pinilla coordinando la compra de una maleta para transportar los mil millones destinados a Calle hasta Montería.

Los presuntos sobornos tendrían como objetivo facilitar la aprobación de las reformas gubernamentales y acelerar procesos, como la elección de Vladimir Fernández como magistrado de la Corte Constitucional, según reveló Sandra Ortiz en una reciente entrevista donde se refirió a su rol como intermediaria en el proceso.

Los expresidentes del legislativo comparecieron ante la corte para rendir indagatoria: Name el 25 de noviembre y Calle el 27 de noviembre. Ambos negaron los cargos en sus declaraciones y posteriormente redujeron su actividad pública durante el periodo de fin de año. Sus nombres volvieron a ser relevantes primero porque el Consejo de Estado programó para el 3 de febrero la audiencia de pérdida de investidura contra Name —originalmente aplazada debido a su indagatoria—¹⁹, y segundo, por las nuevas declaraciones de Sandra Ortiz en entrevistas con Noticias Caracol y BLU Radio, donde reiteró su versión sobre su participación en el caso UNGRD.²⁰

19 REYES ESPINOSA, D. E. El expresidente del Senado Iván Name podría perder su investidura por tráfico de influencias en el caso de corrupción de la UNGRD: esta es la fecha de la audiencia. Infobae. 24 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/24/se-confirma-la-fecha-en-la-que-ivan-name-involucrado-en-el-caso-de-corrupcion-de-la-ungrd-ira-a-audiencia-por-trafico-de-influencias/>

20 NOTICIAS CARACOL. Sandra Ortiz habla en exclusiva del escándalo de UNGRD: entrevista con Noticias Caracol y Blu Radio [Video]. YouTube. 18 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=k5EH2ZvWy2k>

En dicha entrevista, Ortiz realizó varias afirmaciones sin presentar evidencia: que las acciones habrían sido ordenadas desde un sector de la presidencia, que se habrían destinado más de USD 3 millones para afectar su imagen, que estaría involucrado el hermano de una alta funcionaria del gobierno, y que el principal testigo del caso habría sido asesinado. Ninguna de estas declaraciones ha sido verificada hasta el momento.

Analistas han interpretado la estrategia de Ortiz como un intento de retrasar el proceso judicial, señalando que, aunque manifiesta su disposición a hablar, hasta ahora no ha presentado información concreta que respalde sus afirmaciones. Sus acusaciones contra Pinilla tampoco han sido acompañadas de las pruebas que dice poseer, según consta en los registros del proceso judicial.

La investigación también incluyó a miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, conformada en ese momento por los congresistas Liliana Bitar, Juan Pablo Gallo, Wadith Manzur, Julián Peinado y Karen Manrique, así como al excongresista Juan Diego Muñoz. La Sala de Instrucción de la Corte Suprema abrió investigación formal en su contra el 12 de noviembre de 2024, según registros públicos previamente reportados²¹

Los parlamentarios involucrados comparecieron ante la Corte Suprema entre finales de noviembre e inicios de diciembre de 2024. En sus declaraciones, optaron por ejercer su derecho al silencio, mantuvieron su inocencia y sus testimonios generaron preguntas adicionales por parte de los investigadores. Registros del Ministerio de Hacienda documentan la presencia de estos congresistas en la entidad. Aunque inicialmente señalaron que sus visitas respondían a asuntos regionales, imágenes de las cámaras de seguridad obtenidas por Caracol Noticias el 15 de diciembre de 2024 muestran a los legisladores en el ministerio junto al entonces ministro Ricardo Bonilla, la asesora María Alejandra Benavides, el viceministro (y posterior ministro) Diego Guevara y el asesor presidencial Jaime Ramírez Cobo.²² Estas visitas coincidieron con el periodo de aprobación de créditos que modificaron el cupo de endeudamiento estatal y el presupuesto de la UNGRD, recursos que posteriormente financiaron contratos en Arauca, Bolívar y Córdoba.

En los meses siguientes, la actividad pública de los investigados disminuyó notablemente. Algunos han señalado que no participarán en las elecciones de 2026 para atender sus procesos judiciales, otros mantienen declaraciones de inocencia en medios de comunicación, mientras que varios han reducido su visibilidad política. Este comportamiento es frecuente en casos donde hay investigaciones judiciales en curso contra miembros del Congreso. Actualmente, se especula sobre posibles desarrollos en el proceso, aunque no hay decisiones judiciales confirmadas al respecto.

21 FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (PARES). La Corte aprieta contra Iván Name, Andrés Calle y los congresistas de la Comisión de Crédito Público. Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/la-corte-aprieta-el-acelerador-contrainformal-iv%C3%A1n-name-andr%C3%A9s-calle-y-los-congresistas-de-la-comisi%C3%B3n-de-credito-publico>

22 NOTICIAS CARACOL. Exclusivo: Videos muestran a protagonistas del escándalo de la UNGRD en reuniones en MinHacienda [Video]. YouTube. 15 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=18sDnE3KsvI>

—Las cabezas y el conclave

El desarrollo del caso generó interrogantes en la opinión pública sobre los posibles responsables y el origen de las decisiones que afectaron los recursos públicos. Las investigaciones judiciales y declaraciones de los implicados comenzaron a señalar la participación de altos funcionarios cercanos al presidente Gustavo Petro.

Según el testimonio de Olmedo López, en noviembre de 2023 se habría realizado una reunión en las oficinas del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), entonces bajo la dirección de Carlos Ramón González, reconocido miembro del Partido Verde y cercano al círculo presidencial. Las declaraciones de Olmedo, posteriormente complementadas por las de Sandra Ortiz, indicarían que esta reunión fue convocada y dirigida por González.

De acuerdo con estas versiones, en dicho encuentro habrían estado presentes y respaldado las decisiones: Luis Fernando Velasco (entonces ministro del Interior) Gloria Inés Ramírez (entonces ministra de Trabajo); y Ricardo Bonilla (entonces ministro de Hacienda). Estas declaraciones forman parte del material probatorio que actualmente analizan las autoridades competentes en el marco de la investigación.

Según el testimonio de Olmedo López, en dicha reunión se habrían establecido los lineamientos para gestionar los recursos que requería la aprobación de las reformas legislativas. Estas declaraciones han generado cuestionamientos sobre los métodos empleados para impulsar la agenda gubernamental en el Congreso.

Las versiones de López y Pinilla fueron complementadas por María Alejandra Benavides, exasesora de Ricardo Bonilla, quien en su declaración ante la Fiscalía señaló que las directrices sobre las irregularidades investigadas provendrían del entonces ministro Bonilla. Asimismo, indicó que la asignación de los denominados "cupos indicativos" se realizaba bajo coordinación del entonces ministro del Interior, Luis Fernando Velasco, según información previamente reportada.²³

23 FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (PARES). El escándalo de la UNGRD se cobra la cabeza de Ricardo Bonilla y amenaza las relaciones con el Congreso. Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-esc%C3%A1ndalo-de-la-ungrd-se-cobra-la-cabeza-de-ricardo-bonilla-y-amenaza-las-relaciones-con-el-congr>

Disponibilidad	Valor	No solicitó	Solicitante	Área Ejecut	Descripción	T	Fecha	Valor Distribuido
23-1845	\$ 722.782.200,00	5722	SNEYDER AUGUSTO PINILLA ALVAREZ	SMD	SUMINISTRO DE HORAS DE MAQUINARIA AMARILLA Y VOLQUETAS PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACION DE LOS EVENTOS ACAECIDOS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE SARAVENA DEPARTAMENTO DE ARAUCA BAJO EL DECRETO 2113 DE 2022 EXPEDIDO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022 MODIFICADO POR EL DECRETO 220 EXPEDIDO EL 15 DE FEBRERO DE 2023 Y MODIFICADO POR EL DECRETO 544 EXPEDIDO EL 13 DE ABRIL DE 2023		6/09/2023	\$ 722.782.200,00
23-1847	\$ 50.281.665,00	5723	SNEYDER AUGUSTO PINILLA ALVAREZ	SMD	CONTROL Y SEGUIMIENTO AL SUMINISTRO DE HORAS DE MAQUINARIA AMARILLA Y VOLQUETAS PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACION DE LOS EVENTOS ACAECIDOS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE SARAVENA DEPARTAMENTO DE ARAUCA BAJO EL DECRETO 2113 DE 2022 EXPEDIDO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022 MODIFICADO POR EL DECRETO 220 EXPEDIDO EL 15 DE FEBRERO DE 2023 Y MODIFICADO POR EL DECRETO 544 EXPEDIDO EL 13 DE ABRIL DE 2023		6/09/2023	\$ 50.281.665,00
23-1848	\$ 627.177.600,00	5724	SNEYDER AUGUSTO PINILLA ALVAREZ	SMD	SUMINISTRO DE HORAS DE MAQUINARIA AMARILLA Y VOLQUETAS PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACION DE LOS EVENTOS ACAECIDOS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE SARAVENA DEPARTAMENTO DE ARAUCA BAJO EL DECRETO 2113 DE 2022 EXPEDIDO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022 MODIFICADO POR EL DECRETO 220 EXPEDIDO EL 15 DE FEBRERO DE 2023 Y MODIFICADO POR EL DECRETO 544 EXPEDIDO EL 13 DE ABRIL DE 2023		6/09/2023	\$ 627.177.600,00
23-1849	\$ 43.216.992,00	5725	SNEYDER AUGUSTO PINILLA ALVAREZ	SMD	CONTROL Y SEGUIMIENTO AL SUMINISTRO DE HORAS DE MAQUINARIA AMARILLA Y VOLQUETAS PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACION DE LOS EVENTOS ACAECIDOS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE SARAVENA DEPARTAMENTO DE ARAUCA BAJO EL DECRETO 2113 DE 2022 EXPEDIDO EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2022 MODIFICADO POR EL DECRETO 220 EXPEDIDO EL 15 DE FEBRERO DE 2023 Y MODIFICADO POR EL DECRETO 544 EXPEDIDO EL 13 DE ABRIL DE 2023		6/09/2023	\$ 43.216.992,00
23-2407	\$ 1.627.993.262,16	8229	SNEYDER AUGUSTO PINILLA ALVAREZ	SMD	INTERVENTORIA TECNICA JURIDICA FINANCIERA DEL PROYECTO DE CONSTRUCCION DE OBRAS DE PROTECCION PARA LA REDUCCION DEL RIESGO Y PREVENCIÓN DE INUNDACIONES SOBRE EL RIO BOBABA EN EL MUNICIPIO DE SARAVENA DEPARTAMENTO DE ARAUCA		21/12/2023	\$ 1.627.993.262,16
23-2419	\$ 32.559.865.243,23	8236	SNEYDER AUGUSTO PINILLA ALVAREZ	SMD	CONSTRUCCION DE OBRAS DE PROTECCION PARA LA REDUCCION DEL RIESGO Y PREVENCIÓN DE INUNDACIONES SOBRE EL RIO BOBABA EN EL MUNICIPIO DE SARAVENA DEPARTAMENTO DE ARAUCA		21/12/2023	\$ 32.559.865.243,23

Presuntos contratos solicitados por Sneyder Pinilla para el municipio de Saravena, Arauca, entre el 6 de septiembre y el 21 de diciembre de 2023. Fuente: Focus Noticias.

Estas revelaciones coincidieron con el retiro de Bonilla y Velasco de sus cargos ministeriales. Según una publicación de la Revista Semana del 25 de enero de 2025, que incluyó material audiovisual, Olmedo López habría declarado que Velasco mencionó la necesidad de destinar aproximadamente 80.000 millones de pesos en contratos para congresistas, con el objetivo de asegurar los votos requeridos para las reformas gubernamentales.²⁴

En sus declaraciones, López también habría señalado que en la reunión clave donde se definió esta estrategia, Carlos Ramón González, entonces director del DAPRE y exdirector de Inteligencia, habría sido quien coordinó y distribuyó los contratos según los acuerdos previamente establecidos.

24 SEMANA. Exclusivo: Olmedo López asegura que Luis Fernando Velasco habló de 80.000 millones de pesos en contratos para comprar votos. Semana. 25 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/exclusivo-olmedo-lopez-asegura-que-luis-fernando-velasco-hablo-de-80000-millones-de-pesos-en-contratos-para-comprar-votos/202502/>

—¿En qué van los procesos judiciales?

Hasta el momento, las investigaciones judiciales han avanzado de manera progresiva, enfocándose en tres grupos principales: funcionarios de la UNGRD, congresistas, y altos funcionarios y asesores externos a la entidad. El primer grupo en enfrentar acciones legales fue el de los funcionarios de la UNGRD, incluyendo a Olmedo López, Sneyder Pinilla, el contratista Luis Eduardo López Rosero, el exasesor Pedro Andrés Rodríguez Melo, el exdirector de conocimiento de la entidad Luis Carlos Barreto Gantiva, y el abogado Édgar Eduardo Riveros Rey. Todos ellos han establecido preacuerdos con la Fiscalía y actualmente se encuentran en proceso de colaboración, aportando información y recursos como parte de sus acuerdos.

En cuanto al segundo grupo, la Corte Suprema de Justicia emitió órdenes de captura contra Iván Name y Andrés Calle el 7 de mayo de 2025. Este desarrollo judicial ha generado amplia atención mediática debido al perfil público de los implicados y las implicaciones políticas del caso.

El 6 de mayo, Iván Name, entonces presidente del Senado, participó en la plenaria que debatía el proyecto sobre transfuguismo político, donde se dirigió a sus colegas con un discurso en el que destacó su labor al frente de la cámara alta. Ese mismo día abandonó el recinto del Senado, mientras medios de comunicación reportaban que enfrentaba medidas judiciales inminentes relacionadas con el caso UNGRD.

Al día siguiente, Name se presentó ante las autoridades en su apartamento en el norte de Bogotá, lugar que según las investigaciones habría sido escenario de las presuntas transacciones por las que está imputado. Paralelamente, las autoridades realizaban operativos en distintos puntos de la ciudad para localizar a Andrés Calle, cuyo paradero se desconocía en ese momento.

Calle finalmente se presentó en horas de la noche, después de que su defensa publicara un comunicado en redes sociales señalando que su cliente no pretendía eludir a la justicia, aunque cuestionaba la necesidad de que enfrentara el proceso privado de libertad.

El episodio generó especulaciones en la opinión pública sobre una posible fuga de Name, así como interpretaciones sobre su estado emocional durante su salida del Senado. Sin embargo, estas percepciones no han sido confirmadas oficialmente.

Respecto a los congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, no se han emitido decisiones judiciales concretas hasta el momento. Sin embargo, las investigaciones continúan avanzando, y varios de los funcionarios vinculados a las reuniones donde se aprobaron los créditos de endeudamiento del Estado enfrentan procesos judiciales o medidas cautelares.

El tercer grupo bajo escrutinio incluye a ministros, altos funcionarios y asesores presuntamente relacionados con el caso. Este ámbito ha generado especial interés público, dado que podría esclarecer el origen y la coordinación de las irregularidades investigadas.

Hasta ahora, los avances judiciales en este frente han sido más graduales en comparación con las otras líneas de investigación. Sandra Ortiz, exconsejera regional, es la única figura de este grupo que se encuentra privada de la libertad desde el 18 de diciembre. Según fuentes cercanas al caso, habría iniciado conversaciones para un posible acuerdo con la justicia, aunque esto no ha sido confirmado oficialmente.

Un nuevo desarrollo en el caso ocurrió con las declaraciones de María Alejandra Benavides, exasesora del entonces ministro Ricardo Bonilla. En audios publicados por la Revista Semana, obtenidos durante su interrogatorio, Benavides señaló que las directrices sobre los recursos provendrían de Bonilla, mientras que la asignación de los denominados “cupos indicativos” estaría bajo responsabilidad del exministro del Interior, Luis Fernando Velasco.

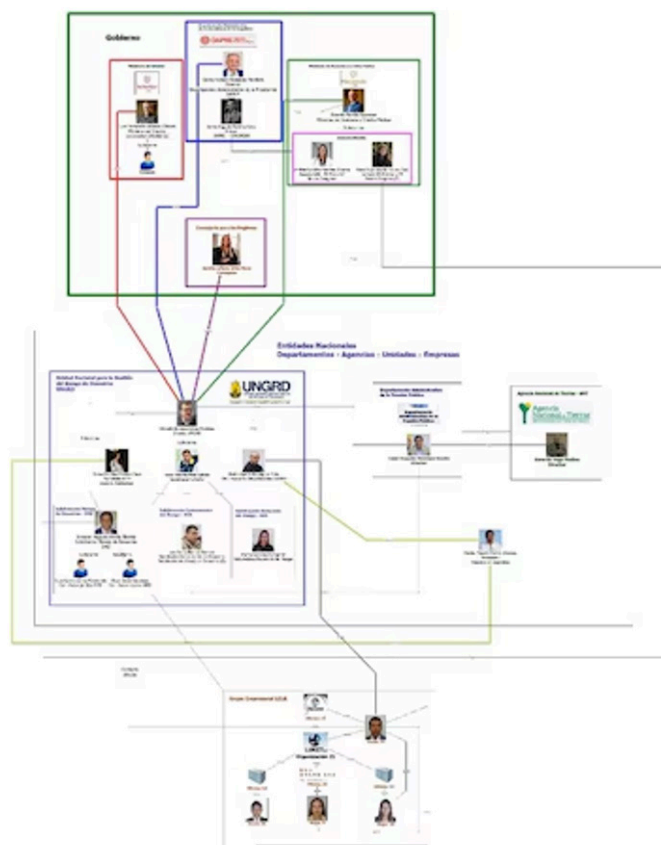
En su testimonio, Benavides también mencionó al senador Julio Chagüi, indicando que habría actuado como interlocutor de un grupo de nueve senadores de la Comisión Primera —cuyos nombres no especificó— para gestionar beneficios en entidades como la UNGRD o el INVIAS, presuntamente a cambio de apoyar iniciativas del gobierno.

Estas declaraciones llevaron a que la investigación se extendiera formalmente a los senadores: Juan Diego Echavarría (Partido Liberal); Jairo Castellanos (ASI); Efraín Cepeda (Partido Conservador y presidente del Congreso); Juan Carlos Garcés (Partido de la U); Juan Pablo Gallo (Partido Liberal); Liliana Bitar (Partido Conservador); Karina Espinosa (Partido Liberal) y Rafael Oyola (secretario de la Comisión Tercera del Senado).

Según la versión de Benavides, estos congresistas habrían recibido contratos para obras en distintas regiones del país, asignados a través del INVIAS y con el aval de los exministros Bonilla y Velasco. Estos señalamientos forman parte de la investigación en curso, aunque no constituyen una determinación de responsabilidad.

El 8 de mayo de 2025, en el marco de las investigaciones relacionadas con las órdenes de captura contra Name y Calle, María Alejandra Benavides fue formalmente imputada por el delito de tráfico de influencias. Aunque ha mantenido su declaración de inocencia, fuentes cercanas al caso señalan que habría reconocido seguir instrucciones de sus superiores. Según información procedente de despachos judiciales, Benavides estaría en negociaciones para establecer un preacuerdo con la Fiscalía, mediante el cual continuaría aportando información sobre las actuaciones de Ricardo Bonilla.

En paralelo, su defensa legal, representada por el abogado Iván Cancino, ha presentado ante Interpol un recurso para evitar la aplicación de la circular roja, argumentando que el caso se sustentaría en testimonios inconsistentes con motivaciones políticas.²⁵ Cabe destacar que, durante este proceso, González ha manifestado apoyo público a la candidatura al Senado de su esposa para las elecciones de 2026, aunque este hecho no tiene vinculación directa con el caso judicial.



25 QUINN, D. Circular roja de la Interpol contra Carlos Ramón González. La FM. 9 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/secretos-la-fm/circular-roja-de-la-interpol-contra-carlos-ramon-gonzalez>

El 28 de julio, la Fiscalía General aprobó el principio de oportunidad para María Alejandra Benavides, por lo que es posible que la exasesora del ministerio de Hacienda siga declarando contra exministros y algunos funcionarios en el marco del proceso, especialmente contra Ricardo Bonilla, quien podría ser imputado por potenciales cargos de tráfico de influencias e interés indebido en celebración de contratos.²⁶ Al mismo tiempo, la Corte Suprema de Justicia, el 30 de julio siguiente, la citó a prestar declaración juramentada en el proceso contra cinco (5) de los congresistas involucrados en el desfalco.²⁷

Un día después, el 31 de julio, César Manrique Soacha, exdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), fue cobijado con medida de aseguramiento en centro carcelario, luego de que una jueza pena de control de garantías que lleva el proceso. Junto a Manrique, otros excontratistas de la UNGRD y un asesor de la dirección también fueron ordenadas de permanecer privadas de la libertad. Manrique actualmente se encuentra prófugo de la justicia.²⁸

Para el 14 de agosto, el exministro Ricardo Bonilla se presentó de manera voluntaria ante la Fiscalía, entregó su pasaporte y manifestó su entera y total disposición a colaborar con la investigación, tras haber sido mencionado en varios testimonios, entre ellos el de María Alejandra Benavides, quien a principios de ese mes rindió su testimonio en calidad de testigo clave. La Fiscalía señaló que aún no tenía clara una fecha para una potencial imputación de cargos contra Bonilla.²⁹

Tras haberse conocido que Carlos Ramón González terminó pidiendo asilo y protección al gobierno de Nicaragua, y que su residencia en ese país fue tramitada por el entonces embajador (hoy senador) León Freddy Muñoz, el gobierno de Gustavo Petro terminó solicitando al gobierno de Daniel Ortega la cancelación de la residencia y la extradición del exfuncionario al país.³⁰

26 CORTÉS CAÑÓN, W. Caso Ungrd: aprueban principio de oportunidad para María Alejandra Benavides, que declarará contra Ricardo Bonilla y otros funcionarios. Infobae. 28 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/29/caso-ungrd-aprueban-principio-de-oportunidad-para-maria-alejandra-benavides-que-declarara-contra-ricardo-bonilla-y-otros-funcionarios/>

27 BERNAL, J. Corte Suprema llamó a declarar a María Alejandra Benavides, exasesora del Ministerio de Hacienda, vinculada en el escándalo de corrupción en la Ungrd. Infobae. 30 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/30/corte-suprema-llamo-a-declarar-a-maria-alejandra-benavides-exasesora-del-ministerio-de-hacienda-vinculada-en-el-escandalo-de-corrupcion-en-la-ungrd/>

28 SALAZAR, C. (2025, julio 29). Corrupción Ungrd: juez ordenó medida de aseguramiento contra César Manrique Soacha. Infobae. 29 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/29/corrupcion-ungrd-juez-ordeno-medida-de-aseguramiento-contra-cesar-manrique-soacha/>

29 ANGARITA, J. R. Caso UNGRD: Ricardo Bonilla se presentó ante la Fiscalía y puso a disposición su pasaporte. W Radio. 14 de agosto de 2025. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-08-14/caso-ungrd-ricardo-bonilla-se-presento-ante-la-fiscalia-y-puso-a-disposicion-su-pasaporte/>

30 TRIANA SÁNCHEZ, S. Gustavo Petro pide a Nicaragua entregar a Carlos Ramón González por la trama de la UNGRD. El País. 15 de agosto de 2025. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-08-15/gustavo-petro-pide-a-nicaragua-entregar-a-carlos-ramon-gonzalez-por-la-trama-de-la-ungrd.html>

CONCLUSIONES

El caso de corrupción de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) ha mostrado con crudeza que la corrupción en Colombia no responde a coyunturas aisladas ni a anomalías atribuibles a un solo gobierno.

Como lo demostraron las secciones previas de este informe, la corrupción constituye un modo de gobernanza en sí mismo. Una red de intercambios relacionales, institucionalizados e informales que han configurado históricamente la forma como se distribuye el poder, se negocian las reformas y se articulan las clientelas políticas en el país.

El episodio de los carrotaques en La Guajira, así como la filtración de recursos a congresistas, ministros y asesores, debe interpretarse, entonces, menos como un “escándalo” particular del gobierno de Gustavo Petro y más como la manifestación de una regularidad histórica en la política colombiana, que es la captura del Estado a través de mecanismos de patronazgo y redes de intermediación que convierten la política pública en un botín de rentas.

Esta afirmación no significa que el gobierno actual sea inocuo en este proceso. Por el contrario, lo que el caso de la UNGRD evidencia es que, pese a las promesas iniciales de “acabar con la mermelada” y de erigirse como una fuerza transformadora frente a las viejas prácticas de la política tradicional, algunos funcionarios del gobierno de Gustavo Petro terminaron reproduciendo los mismos mecanismos que habían criticado con fuerza en la oposición durante los últimos 25 años.

El uso de cupos indicativos, la cooptación de congresistas mediante la entrega de contratos y el direccionamiento de recursos de emergencia hacia fines políticos revelan que la lógica de gobernabilidad del actual gobierno no rompió con el pasado, sino que se adaptó a él. La promesa de cambio se convirtió, en los hechos, en una continuidad con otras administraciones que también justificaron la repartición particularista de recursos como un mecanismo inevitable para asegurar mayorías en el Congreso.

En la narrativa oficial, el cambio político debía traducirse en un Estado transparente, una burocracia profesionalizada y un uso redistributivo de los recursos públicos. Sin embargo, lo ocurrido con la UNGRD y con las dinámicas alrededor del Ministerio de Hacienda e Interior muestra que, cuando se enfrentó a las tensiones propias de la gobernabilidad, algunos funcionarios del gobierno terminaron recurriendo a los mismos instrumentos que en el pasado habían sido criticados como expresión de la “politiquería”. De este modo, la administración Petro en parte no solo incumplió sus promesas, sino que reforzó la percepción ciudadana de que todos los gobiernos, sin importar su signo ideológico, terminan atrapados en las redes de corrupción estructural que caracterizan al Estado colombiano.

A nivel estructural, este caso reafirma que la corrupción en Colombia trasciende personas, partidos o períodos de gobierno. Los incentivos perversos que genera el sistema político, como la fragmentación partidista, el clientelismo electoral, la debilidad de los órganos de control, la politización de la burocracia y la tolerancia social frente a prácticas irregulares, siguen intactos.

Estas condiciones se han mantenido estables desde hace al menos tres décadas, reproduciendo un escenario en el que la corrupción no es la excepción, sino la regla misma. Cambian los nombres, los ministerios involucrados y las empresas contratistas, pero los mecanismos permanecen, a través de los cupos indicativos, los convenios interadministrativos, las adjudicaciones directas, la manipulación del gasto público y los sobornos encubiertos.

El futuro inmediato no parece alentador. Aunque las investigaciones judiciales en curso probablemente terminen con condenas a algunos funcionarios y congresistas, difícilmente generarán una transformación estructural. La experiencia histórica muestra que, incluso cuando hay sanciones ejemplares, las redes clientelares se reacomodan, los clanes regionales sobreviven y las reglas informales del juego político se mantienen.

La ciudadanía, a su vez, oscila entre la indignación frente a los escándalos mediáticos y la aceptación pragmática de los beneficios locales que estos liderazgos corruptos logran canalizar. Como lo ilustró el caso del Ñoño Elías, en muchas regiones el corrupto es reivindicado como “benefactor”, reforzando una economía moral que legitima la apropiación indebida de recursos públicos.

Por ello, la lección más importante que deja el caso de la UNGRD es que la lucha contra la corrupción no puede reducirse a promesas electorales ni a la simple renovación de élites. Mientras los incentivos estructurales sigan intactos, cualquier gobierno de índole progresista o conservador, liberal o alternativo, terminará atrapado en las mismas dinámicas. Superar esta situación exige una transformación mucho más profunda, que implique reformas institucionales que fortalezcan los controles horizontales, una verdadera despolitización de la burocracia, la eliminación de mecanismos discrecionales como los cupos indicativos y, sobre todo, un cambio cultural que reduzca la legitimidad social de la corrupción en los territorios.

Entonces, el caso de la UNGRD terminaría confirmando tres tesis centrales: (1) la corrupción en Colombia es sistémica y no puede atribuirse a un solo gobierno; (2) algunos funcionarios del gobierno de Gustavo Petro incumplieron sus promesas de ruptura con la corrupción, reproduciendo prácticas que algunos de ellos y el mismo gobierno habían denunciado en el pasado; y (3) el país enfrenta todavía un largo camino para desmontar las condiciones estructurales que sostienen este fenómeno.

Sin estas transformaciones, los próximos gobiernos enfrentarán el mismo dilema de adaptarse al sistema corrupto para garantizar gobernabilidad o arriesgar su estabilidad política al intentar combatirlo frontalmente. En cualquiera de los dos escenarios, la corrupción seguirá siendo, al menos en el corto plazo, una forma de gobernanza profundamente enraizada en la política colombiana.

REFERENCIAS

ANGARITA, J. R. Caso UNGRD: Ricardo Bonilla se presentó ante la Fiscalía y puso a disposición su pasaporte. W Radio. 14 de agosto de 2025. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2025/08/14/caso-ungrd-ricardo-bonilla-se-presento-ante-la-fiscalia-y-puso-a-disposicion-su-pasaporte/>

BERNAL, J. Corte Suprema llamó a declarar a María Alejandra Benavides, exasesora del Ministerio de Hacienda, vinculada en el escándalo de corrupción en la Ungrd. Infobae. 30 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/30/corte-suprema-llamo-a-declarar-a-maria-alejandra-benavides-exasesora-del-ministerio-de-hacienda-vinculada-en-el-escandalo-de-corrupcion-en-la-ungrd/>

BOLÍVAR, P. Estos son los sobrecostos en la compra de 40 carrotaques de La Guajira. W Radio. 22 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2024/02/22/estos-son-los-sobrecostos-en-la-compra-de-40-carrotaques-de-la-guajira>

CHALA, O. El detrás del recibimiento al “Ñoño” Elías, el corrupto que se convirtió en héroe popular en Sahagún. Revista RAYA. 16 de julio de 2023. Disponible en: <https://revistaraya.com/el-detras-del-recibimiento-al-nono-elias-el-corrupto-que-se-convirtio-en-heroe-popular-en-sahagun.html>

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1168 del 6 de noviembre de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre Lyne-tt. Expediente D-3432. Demandante: Álvaro Uribe Vélez. [En línea]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1168-01.htm>

CORTÉS CAÑÓN, W. Caso Ungrd: aprueban principio de oportunidad para María Alejandra Benavides, que declarará contra Ricardo Bonilla y otros funcionarios. Infobae. 28 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/29/caso-ungrd-aprueban-principio-de-oportunidad-para-maria-alejandra-benavides-que-declarara-contra-ricardo-bonilla-y-otros-funcionarios/>

CUESTA, A. M. Así se pacta el voto de un congresista: lo que confesaron los exasesores involucrados en el caso UNGRD. Revista Cambio, Bogotá, 25 de mayo de 2025. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/poder/asi-se-pacta-el-voto-de-un-congresista-lo-que-confesaron-los-exasesores-involucrados-en-el>

DELLA PORTA, D.; VANNUCI, A. Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 31, pp. 162–165, marzo de 1999. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1008376706503>

DURÁN ACOSTA, V., y MONTENEGRO CEBALLOS, A. M. Partidas de Inversión Social Regional. (Trabajo de grado para optar al título de Abogado Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia). 2002.

EL TIEMPO. Controversia por fallo de Corte sobre cupos indicativos. El Tiempo, Bogotá, 9 nov. 2001. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-661715>

FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (PARES). El escándalo de la UNGRD se cobra la cabeza de Ricardo Bonilla y amenaza las relaciones con el Congreso. Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-esc%C3%A1ndalo-de-la-ungrd-se-cobra-la-cabeza-de-ricardo-bonilla-y-amenaza-las-relaciones-con-el-congr>

FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (PARES). La Corte aprieta contra Iván Name, Andrés Calle y los congresistas de la Comisión de Crédito Público. Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/la-corte-aprieta-el-acelerador-contra-iv%C3%A1n-name-andr%C3%A9s-calle-y-los-congresistas-de-la-comisi%C3%B3n-de-c>

JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>

KLITGAARD, R. *Controlling corruption*. 1988. 1ª ed. Berkeley: University of California Press.

KUBBE, I., BAEZ CAMARGO, C. & SCHARBATKE CHURCH, C. Corruption and social norms: a new arrow in the quiver. *Annual Review of Political Science*, vol. 27, p. 423–444, julio de 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-095535>

LEYVA BOTERO, S., MEJÍA BETANCUR, C., & FORTOU, J. A. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. *Revista CS*, (35), 125-153. Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4745>

NOTICIAS CARACOL. Exclusivo: Videos muestran a protagonistas del escándalo de la UNGRD en reuniones en MinHacienda [Video]. YouTube. 15 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=18sDnE3KsvI>

NOTICIAS CARACOL. Sandra Ortiz habla en exclusiva del escándalo de UNGRD: entrevista con Noticias Caracol y Blu Radio [Video]. YouTube. 18 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=k5EH2ZvWy2k>

QUINN, D. Circular roja de la Interpol contra Carlos Ramón González. La FM. 9 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/secretos-la-fm/circular-roja-de-la-interpol-contra-carlos-ramon-gonzalez>

QUIRÓS, J. El clientelismo como incógnita. *Antropólogos, sociólogos y politólogos. Desarrollo Económico*, vol. 50, No. 200, enero a marzo de 2011.

REYES ESPINOSA, D. E. El expresidente del Senado Iván Name podría perder su investidura por tráfico de influencias en el caso de corrupción de la UNGRD: esta es la fecha de la audiencia. *Infobae*. 24 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/24/se-confirma-la-fecha-en-la-que-ivan-name-involucrado-en-el-caso-de-corrupcion-de-la-ungrd-ira-a-audiencia-por-trafico-de-influencias/>

RICO ESCOBAR, R. Cinco posturas teóricas sobre el origen de la corrupción en Colombia. Trabajo de grado para optar por el título de especialista en Derecho Procesal. Universidad Libre, Bogotá, 2020.

RODRÍGUEZ VALERO, L. & MALDONADO, N. Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o “mermelada tóxica”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Pontificia Bolivariana*. 2020, vol. 57, n.º 1, pp. 13-42. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/62/22>

SALAZAR, C. (2025, julio 29). Corrupción UNGRD: juez ordenó medida de aseguramiento contra César Manrique Soacha. *Infobae*. 29 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/29/corrupcion-ungrd-juez-ordeno-medida-de-aseguramiento-contra-cesar-manrique-soacha/>

SANDOVAL BALLESTEROS, I. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, Ciudad de México, v. 78, n. 1, p. 7-48, enero a marzo de 2016. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119

SEMANA. Exclusivo: Olmedo López asegura que Luis Fernando Velasco habló de 80.000 millones de pesos en contratos para comprar votos. *Semana*. 25 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/exclusivo-olmedo-lopez-asegura-que-luis-fernando-velasco-hablo-de-80000-millones-de-pesos-en-contratos-para-comprar-votos/202502/>

TRIANA SÁNCHEZ, S. Gustavo Petro pide a Nicaragua entregar a Carlos Ramón González por la trama de la UNGRD. *El País*. 15 de agosto de 2025. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-08-15/gustavo-petro-pide-a-nicaragua-entregar-a-carlos-ramon-gonzalez-por-la-trama-de-la-ungrd.html>

