

La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla

Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo.

Por:
Theodore Kahn y
Víctor Saavedra*

Palabras clave: corrupción, clientelismo, Estado, sistema electoral, economía política.

Keywords: Corruption, clientelism, State, electoral system, political economy

JEL: H00, H11, H30, H83.

La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla

Corruption in Colombia: Diagnostic and Recommendations to Control It

Primera versión recibida el 1 de octubre de 2021; versión final aceptada el 26 de noviembre de 2021
Coyuntura Económica. Volumen LI, diciembre de 2021, pp. 115-172. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

La corrupción es uno de los principales obstáculos para el desarrollo socioeconómico, la consolidación de un Estado eficaz y eficiente, y el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Motivado por el impacto de este problema, Fedesarrollo lideró entre enero y octubre de 2021 la Comisión de Expertos Anticorrupción; de la que hicieron parte Alejandra Barrios, Catalina Botero, Andrés Hernández, Luis Fernando Mejía, Vivian Newman, Mónica Pachón, Pablo Querubín y Elisabeth Ungar. Este documento resume los principales problemas identificados por la Comisión y la Secretaría técnica, desarrolla el marco lógico que se estructuró para definir el problema y lista las 37 recomendaciones agrupadas en las temáticas abordadas: sistema electoral y político, rama judicial y organismos de control, compra pública, empleo público, captura de la regulación y la formulación de política pública, y las recomendaciones transversales. Se parte de una extensa literatura reciente, en particular de Fedesarrollo (desarrollada por investigadores internos y externos), e investigaciones de DeJusticia, Transparencia por Colombia, Misión de Observación Electoral y la Universidad de los Andes, entre otros.

Abstract

Corruption is one of the core obstacles for socioeconomic development, the consolidation of an effective and efficient State, and the enhancement of the Colombian democracy. Motivated by the impact of this problem, Fedesarrollo lead between January and October of 2021 the Anticorruption Experts Commission; in which Alejandra Barrios, Catalina Botero, Andrés Hernández, Luis Fernando Mejía, Vivian Newman, Mónica Pachón, Pablo Querubín and Elisabeth Ungar were part of. This document summarizes the main problems identified by the Commission and the Technical Secretary, develops the logical framework that was structured to define the problem and lists the 37 recommendations that are bundled in the addressed themes: electoral and political system, judicial branch and control agencies, public purchase, public employment, regulation and public policy formulation sequestration, and cross-sectional recommendations. It starts with an extensive recent literature, particularly by Fedesarrollo –developed by in-house and outside researchers–, and investigations by DeJusticia, Transparencia por Colombia, Misión de Observación Electoral and Universidad de los Andes, among others.

* Theodore Kahn (tkahn@fedesarrollo.org.co) y Víctor Saavedra (vsaavedra@fedesarrollo.org.co) son investigadores asociados de Fedesarrollo. Los autores agradecen el apoyo de Juan Camilo Laborde y Miguel Ángel Carvajal en la construcción de este documento.

I. Introducción y antecedentes

La corrupción es uno de los principales obstáculos al desarrollo socioeconómico, la consolidación de un Estado eficaz y eficiente y el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Tras las movilizaciones más intensas del siglo XX, y frente al creciente descontento social, es urgente fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales, tareas estrechamente vinculadas con la lucha contra la corrupción. La corrupción socava el crecimiento futuro de la economía al impactar negativamente la cobertura y calidad de los servicios públicos y distorsionar la asignación de recursos en la economía (Acemoglu, 1995; Gupta *et al.*, 2002; Mauro, 1995 y 1998). En el ámbito político y social, la corrupción erosiona la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, disminuye la confianza en la democracia, y deteriora el tejido social (Perry y Saavedra, 2018). Lo anterior, se refleja en la opinión pública, que percibe la corrupción como uno de los principales problemas del país. De hecho, según la encuesta de Inva-mer-Gallup, cuando iniciaron las movilizaciones en la última semana de abril la corrupción era el problema más importante que tenía Colombia para el 32% de los encuestados; por encima de cualquier otro problema.

Fedesarrollo ha priorizado en los últimos años el análisis de políticas públicas en materia de transparencia y anticorrupción como una línea estratégica de la entidad. Este trabajo se ha materializado en diversas publicaciones sobre varios elementos asociados a la corrupción en Colombia, incluyendo los riesgos de corrupción en la contratación pública (Zuleta y Caro, 2020; Zuleta, Ospina y Caro, 2019), el análisis de redes de macrocorrupción (Garay, Salcedo-Albarán y Álvarez, 2020), los determinantes de la corrupción a nivel subnacional (Álvarez, Caputo, Quintana, y Sánchez, 2019), y el funcionamiento del sistema de justicia (Cepeda y Otálora, 2020; Salazar *et al.*, 2018). Además, se han desarrollado trabajos generales que diagnostican la problemática de la corrupción en el país desde una perspectiva amplia y proponen recomendaciones en distintos sectores (Newman y Ángel, 2017; Villar y Álvarez, 2018).

Con miras a construir sobre esta base de conocimiento y generar propuestas concretas e implementables para reducir la corrupción, Fedesarrollo organizó en enero de 2021 una comisión de expertos anticorrupción. La comisión, conformada por 11 integrantes repre-

sentantes de la sociedad civil, la academia, y exfuncionarios públicos, tenía el mandato de debatir durante 5 meses los problemas asociados a la corrupción en tres áreas principales –la política electoral, la justicia y organismos de control, y la operación del Estado– y proponer recomendaciones para resolverlos. Fedesarrollo funge como la secretaria técnica de la comisión, organizando su trabajo y elaborando insumos para las discusiones.

El presente documento tiene el propósito de resumir y complementar el trabajo de la comisión. Comienza con los antecedentes conceptuales y la definición del marco lógico que orientaba la comisión. Considera los tres principales elementos de la relación sistémica de la corrupción en el país: la captura de la política y el sistema electoral; la captura del sistema de justicia y control; y la captura de la operación del Estado en sus componentes de compra pública, empleo público y regulación, y formulación e implementación de la regulación y política pública. En cada área, articula los problemas generales y específicos que constituyen riesgos de corrupción. Finalmente, se presentan las recomendaciones identificadas por la comisión para resolver los problemas específicos desarrollados a lo largo del documento.

El desarrollo del documento parte de los trabajos anteriores de Fedesarrollo en materia de anticorrupción, así como otros elaborados en el país por entidades como Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral, DeJusticia, la Fundación Vortex, e investigadores de la Universidad de los Andes y la Universidad Externado de Colombia, entre otros. Se incluyen los resultados de las discusiones de las 5 sesiones plenarias de la comisión y cerca de 50 entrevistas individuales a los comisionados, expertos temáticos, académicos, políticos, empresarios y periodistas. Este trabajo no compromete o asume el aval de las personas que hacen parte de la Comisión de Expertos Contra la Corrupción en ningún elemento del diagnóstico.

II. Antecedentes y marco lógico

A. Elementos para entender la corrupción

La corrupción comúnmente se define como “el abuso de un poder encomendado para el beneficio privado en detrimento del interés general”¹. Sin embargo, la corrup-

ción es un fenómeno complejo que abarca una diversa gama de acciones, desde el soborno pequeño solicitado por un policía hasta los grandes escándalos de corrupción en las altas esferas del Estado. Por lo anterior, las estrategias para combatir la corrupción deben partir de un diagnóstico sólido que permita entender qué clase de actividades corruptas más afectan a un país, en qué áreas o sectores de la función pública y la economía se manifiestan, y cuáles son los factores que la propician.

El análisis tradicional de la corrupción pone la lupa sobre los agentes del sector público. Sostiene que cuando un funcionario público goza del poder monopólico y discreción en sus decisiones, y no existe *accountability*, entendido como la probabilidad de enfrentar consecuencias de su actuación, es más probable que cometa actos de corrupción (Klitgaard, 1988). Si bien esta visión es valiosa, varios autores han insistido en la necesidad de tomar en cuenta también el contexto político y socioeconómico en que el Estado y sus agentes operan (Garay *et al.*, 2008; Khan, 2010 y 2018; Rose-Ackerman, 2015). Por ejemplo, si un contratista financia la campaña de un alcalde, quien luego manipula los procesos de contratación pública del municipio para generar rentas a su donante, es lógico identificar la causa fundamental de esta clase de corrupción en la relación política entre el candidato y contratista privado. Varias manifestaciones de la corrupción reflejan las dinámicas políticas subyacentes y de poder entre actores en la sociedad que terminan afectando cómo se ejerce la función pública (Fritz *et al.*, 2014; Marquette y Peiffer, 2018).

La corrupción como captura de lo público por intereses particulares

El trabajo de Luis Jorge Garay ilustra bien estas dinámicas para el caso colombiano. Garay y sus coautores plantean que la corrupción que se presenta en diferentes ámbitos del Estado debe entenderse como el resultado de un proceso previo de captura por distintos intereses particulares (Garay *et al.*, 2008 y 2012; Garay, 2018). Esto sucede, por ejemplo, cuando una empresa grande aprovecha su influencia sobre los actores políticos para lograr que se establezcan regulaciones favorables a sus intereses económicos o que le otorguen contratos de obra pública a precios inflados o sin competencia. Sin embargo, en países como Colombia con un Estado de derecho frágil y economías ilícitas extensivas, las grandes empresas no son el único actor capaz de capturar el funcionamiento del Estado. Los actores ilícitos, como grupos armados o de narcotráfico, suelen ser los impulsores de la corrupción, utilizando sus

enormes recursos financieros de origen ilícito así como la capacidad de violencia para incidir en las decisiones de funcionarios públicos en diversos ámbitos. Si bien la corrupción propiciada por grupos ilícitos busca extraer rentas del Estado –a través de, por ejemplo, la monopolización de contratos públicos– suele tener el objetivo adicional de incidir en procesos judiciales y así garantizar la impunidad para sus actividades ilegales. Lo anterior termina socavando la confianza en el sistema de justicia en general (Garay *et al.*, 2008).

Como señala Garay (1999, 2018), estos procesos de captura por intereses particulares están estrechamente relacionados con las prácticas clientelistas en la política colombiana. El clientelismo –entendido como una forma de hacer la política que depende del intercambio contingente de beneficios particulares para apoyo electoral (Hicken, 2011)– puede constituirse en sí mismo un riesgo de captura dado que las redes clientelistas buscan desviar recursos públicos (como empleos estatales, contratos públicos, y acceso a subsidios y servicios) para favorecer sus seguidores, en detrimento del bien público. Además, las estructuras clientelistas facilitan la movilización de votos a favor de cualquier interés particular con suficientes recursos. Así las cosas, la prevalencia del clientelismo favorece la colusión entre actores políticos e intereses económicos (lícitos o ilícitos) para incidir en las funciones clave del Estado –como la asignación de recursos, la promulgación de normas, y la administración de la justicia– para su propio beneficio. En este sentido, el enfoque en los procesos de captura como origen de la corrupción no implica que los funcionarios públicos no jueguen un rol; en cambio, los esquemas de corrupción suelen involucrar a redes de actores tanto afuera como adentro del aparato estatal.

Abordando las causas de la captura

Como esta discusión destaca, cuando existen procesos de captura, la operación del Estado y las decisiones de la justicia se desvían del principio de regir por el interés general, y se orientan a la generación de rentas y beneficios indebidos para determinados actores o grupos. En tales contextos, la corrupción se vuelve un fenómeno sistémico. Atacarla requiere de estrategias dirigidas a las condiciones que permiten la captura y no simplemente a sus manifestaciones posteriores en decisiones corruptas.

En este sentido, el sistema electoral se perfila como punto de entrada para la corrupción en Colombia. Los

candidatos en elecciones legislativas y territoriales dependen altamente de recursos privados para financiar sus campañas, dado el acceso limitado a recursos públicos. Así las cosas, existe el riesgo de que los financiadores de campañas beneficien de un tratamiento favorable por los candidatos elegidos. Es decir, que el financiamiento electoral constituye la primera parte de un *quid pro quo* que implica el abuso del poder público a favor de intereses privados. Añadido a lo anterior, el sistema electoral se caracteriza por la debilidad de los partidos políticos, la alta competencia intrapartidista en las campañas para corporaciones públicas y la prevalencia de prácticas clientelistas por encima de propuestas programáticas; factores que exacerban aún más los riesgos de captura por intereses particulares, incluyendo los grupos al margen de la ley como narco traficantes y grupos armados. Por último, el control de los procesos electorales es débil por la falta de autonomía política y capacidad del Consejo Nacional Electoral (CNE), la entidad encargada de investigar y sancionar las desviaciones al código electoral e irregularidades en el financiamiento de las campañas.

Además de la política electoral, la **justicia y los organismos de control** son altamente vulnerables a la captura por intereses privados, lo cual distorsiona los mecanismos de *accountability* y permite que la corrupción prolifere. Existe una estrecha relación entre la política y el funcionamiento de la justicia y los organismos de control por la discreción del Ejecutivo y las corporaciones públicas en la selección de los altos funcionarios del sector. Lo anterior mina su independencia frente a los actores políticos y económicos (Newman y Ángel, 2018; Villadiego y Hernández, 2018) y abre la puerta a la utilización del poder de estas entidades con fines políticos, en detrimento del debido proceso. Esta situación se agrava por los períodos cortos y la ausencia de prohibiciones efectivas en la postulación a cargos de elección popular por los jefes de los organismos de control, lo cual facilita el uso de estos cargos como trampolín político, debilitando aún más la separación entre poderes (Echeverri, 2017). La politización de la justicia implica que los grandes intereses económicos que gozan de influencia política pueden incidir en las decisiones de la Rama. Otra forma de captura de la justicia en Colombia es la instigada por los grupos ilícitos y de crimen organizado mediante el soborno, extorsión o intimidación a jueces, fiscales, policías y otros funcionarios del sistema penal, sobre todo a nivel regional. Lo anterior no solo crea impunidad para estos grupos sino deslegitima la justicia en general.

Finalmente, existen ciertas funciones del Estado cuyas características les convierten en blancos para la corrupción. El **sistema de compras públicas** suele ser aprovechado para generar rentas en beneficio de privados, debido al alto volumen de las transacciones, los grandes montos involucrados, la complejidad de los procesos, y la cercanía entre compradores públicos y oferentes. El **empleo público** es otra área vulnerable a la captura, dado que los puestos en el sector público no solo conllevan una fuente de ingresos sino también suelen implicar el control discrecional sobre la provisión de un bien o servicio público. Así, la incidencia en la designación de puestos estatales representa una de las principales estrategias de las redes clientelistas para distribuir beneficios a sus seguidores y así mantener su poder (Fukuyama, 2014; Grindle, 2012). Por último, la **formulación e implementación de regulaciones y políticas públicas** están sujetas a abusos para favorecer intereses privados, dado que estos procesos determinan las reglas de juego de los mercados además de la distribución de servicios y bienes entre diferentes grupos de la población. La incidencia indebida en la etapa de formular regulaciones y políticas públicas –facilitado por factores como la ausencia de regulación del cabildeo, la opacidad del proceso legislativo, y la concentración del poder regulatorio– representa un principal mecanismo para la generación de rentas privadas en beneficio de los intereses económicos en el país (Newman y Ángel, 2017). Por otro lado, la implementación de los programas públicos, que involucra decisiones sobre la distribución de proyectos de inversión y la asignación de subsidios a hogares y empresas, crea riesgos de que las redes clientelares desvíen estos recursos para fines políticos.

Tres impulsores de los procesos de corrupción

Como estas descripciones muestran, y siguiendo los aportes de Garay *et al.*, (2008; 2012), consideramos que los riesgos de corrupción en el país se ven estrechamente relacionados con procesos de captura por distintos actores, que se puede agrupar en las tres siguientes categorías:

Las redes clientelares entre el sector público y privado que abarcan los varios actores que permiten la operación del clientelismo político a gran escala. Estos incluyen los llamados *brokers* (personas que organizan la distribución de beneficios y monitorean el comportamiento de los votantes), funcionarios de mediano rango, y los líderes de la red (los patrones) que suelen ocupar altos cargos públicos que garantizan una fuente

de beneficios para los clientes. Otro actor clave son los financiadores –muchas veces empresas contratistas del Estado– que proporcionan los recursos necesarios para la movilización electoral que garantiza el acceso al poder público.

Los grandes intereses económicos, incluyendo algunas actuaciones de los grandes grupos económicos, que tienen una participación predominante en varios sectores estratégicos de la economía. Los enormes recursos que manejan un reducido número de grupos económicos les permiten jugar un rol determinante en los procesos electorales a través del financiamiento político, a pesar de las restricciones formales que existen. Los grandes intereses económicos también incluyen a los grandes terratenientes, actores que cuentan con gran capacidad de incidir en las decisiones de las autoridades políticas, sobre todo a nivel regional.

Los grupos ilícitos que incluyen grupos de crimen organizado y narcotráfico con alcance transnacional, paramilitares y guerrilleros, y organizaciones dedicadas a contrabando, minería ilegal, y otras actividades económicas ilícitas, y cualquier combinación de estos. Si bien representa una gama diversa de actores, tiene en común el acceso a grandes rentas de origen ilícito, la capacidad de violencia y la dependencia de actividades ilegales como su principal fuente de ingresos; factores que les permiten capturar los procesos político-electorales, el funcionamiento del Estado, y la administración de la justicia, a través de una combinación de sobornos, cooptación de la política, y la amenaza o uso de violencia.

Los procesos de captura, como se ha descrito en esta sección, aprovechan debilidades institucionales en el sistema electoral, el sector de justicia, y las funciones clave del Estado como la contratación, el empleo público y la formulación e implementación de regulaciones y políticas públicas. Estas debilidades pueden surgir por vacíos en el marco normativo, la falta de *enforcement* de las leyes y regulaciones existentes, y también por los incentivos perversos asociados con excesivos controles.

Así mismo, existen dos condiciones estructurales en el contexto colombiano que propician la corrupción en sus distintas formas y son transversales a los procesos de captura identificados en este documento. Primero, la presencia de extensas economías ilegales en el país como el narcotráfico, el contrabando y la minería ilegal, entre otros, genera una reserva enorme de ganancias ilícitas que los actores criminales pueden ‘invertir’ en la

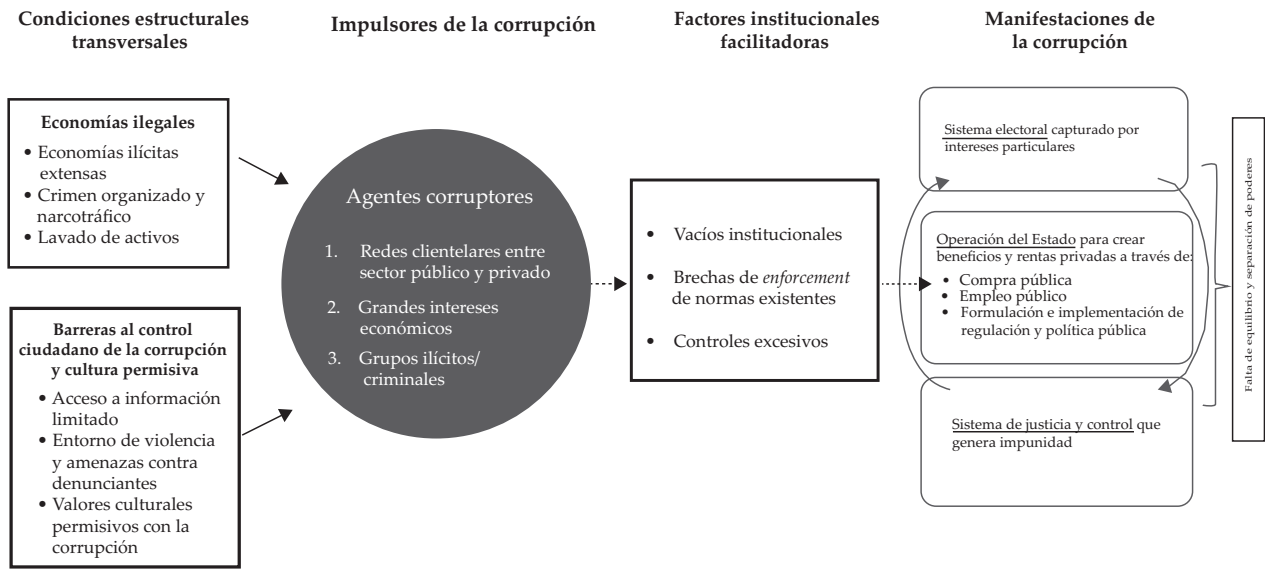
corrupción. Al comprar la cooperación de agentes del Estado o actores políticos, los grupos ilícitos no solo garantizan la impunidad para sus actividades ilegales, sino que también logran diversificar sus fuentes de ingreso al ganar contratos públicos (Garay *et al.*, 2012; Rose-Ackerman y Palifka 2016). Más allá de la corrupción que perpetran directamente los grupos ilícitos, las economías ilícitas facilitan la corrupción de forma transversal. Por un lado, están estrechamente asociadas con el lavado de activos, actividad de la que la corrupción también depende. Además, la prevalencia de economías ilícitas contribuye a instaurar una ‘cultura de ilegalidad’ en donde predomina el menosprecio de la ley y la aceptación social de la corrupción (Garay *et al.*, 2018; Thoumi, 1999).

Segundo, existen una serie de barreras al control ciudadano de la corrupción, que debe ser un mecanismo principal en la lucha contra la corrupción. Existe un consenso importante entre los estudiosos del tema que acciones de la ciudadanía –incluyendo la participación en elecciones, la veeduría y monitoreo del Gobierno, y la denuncia de actos corruptos– son claves para reducir la corrupción. Sin embargo, los mecanismos de control ciudadano requieren de una serie de condiciones e insumos para funcionar. Estos incluyen el acceso a información confiable y de buena calidad sobre las actividades y desempeño de los gobiernos; la protección efectiva de represalias –físicas, laborales, psicológicas u otras– para los denunciantes de la corrupción y, sobre todo, una cultura cívica que claramente rechaza la corrupción. La ausencia en Colombia de estas condiciones, especialmente entre ciertas partes de la población, representa una barrera importante al control ciudadano y así aumenta los riesgos de corrupción en sus variadas formas.

Estas relaciones se ilustran en la Ilustración 1, que constituye el marco lógico para la Comisión.

En el marco de la comisión, se identificó una serie de problemas generales y específicos que conforman riesgos de captura en las cinco áreas críticas para la corrupción. En las siguientes secciones, se presenta el diagnóstico completo de estos riesgos en el sistema electoral (sección B), la justicia y los organismos de control (sección C), y en la operación del Estado (sección D).

Ilustración 1. Marco lógico



Fuente: elaboración propia.

A. El sistema electoral y la financiación de la política

1. Introducción

Uno de los principales determinantes de los elevados niveles de corrupción en Colombia es la configuración del sistema electoral y la financiación de la política. A pesar de una serie de reformas desde la Constitución de 1991, el sistema no cumple con la función básica de establecer una relación de *accountability* entre la ciudadanía y sus representantes elegidos, que debe representar un control fundamental sobre la corrupción en los sistemas democráticos. En cambio, se presta a la captura por intereses particulares, que luego se ven beneficiados por las decisiones del Estado a detrimento del bien público. Esta situación se debe a la debilidad del control del financiamiento de la política y un sistema electoral donde prevalecen el clientelismo y personalismo en detrimento de los partidos políticos programáticos y fuertes. A continuación, se sintetizan los principales problemas generales y específicos en la política electoral, que consideramos la fuente de los riesgos de corrupción en este ámbito.

2. Problemas generales y específicos

Problema General 1: Ausencia de autonomía y capacidad para las investigaciones electorales

Problema Específico 1: El CNE no es autónomo políticamente frente a las entidades que investiga

La Constitución de 1991 le otorga facultades especiales al Consejo Nacional Electoral (CNE) en términos de inspección y vigilancia al comportamiento de los partidos políticos, la organización de escrutinios, la garantía de los derechos políticos de la oposición, y la validez de las elecciones. Razón por la cual, esta entidad es fundamental para la aplicación de las reglas electorales. No obstante, la reforma política de 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003) modificó el proceso de selección de los magistrados, que eran elegidos por el Consejo de Estado, y estableció que debía tener 9 magistrados elegidos por el Congreso de la República para un periodo constitucional de 4 años reelegibles. Lo anterior resultó en que las decisiones y actuaciones en general estuvieran ligadas a intereses políticos, dejando de lado el principio de independencia. Además, son los partidos políticos con personería jurídica los que nominan los candidatos a magistrados del CNE. En consecuencia, el actuar del CNE está estrechamente ligado a las dinámicas políticas que se manejan en el Congreso, donde se conforman alianzas para acaparar la conformación de este organismo y obstruir el funcionamiento constitucional del mismo (MEE, 2017; Pachón, 2018; Vargas, 2009). Lo anterior implica que el *enforcement* de las regulaciones de financiamiento de campañas ha sido débil (Transparencia por Colombia, 2019c).

Sin embargo, cabe señalar que el CNE cuenta con amplias facultades legales para sancionar el incumpli-

miento de las normas electorales, las cuales podrían ser utilizadas en caso de tener autonomía y capacidad para implementarlas. La Ley 1475 de 2011 le otorgó al CNE plenas facultades para aplicar sanciones en caso de incumplimiento o falta a las normas electorales, que incluyen la posibilidad de suspender el derecho a inscribir candidatos, disolver la respectiva organización política o invalidar su personería jurídica. Además, la experiencia de otros países de la región, como Brasil, Costa Rica, y México, demuestra que autoridades electorales fuertes e independientes pueden desempeñar un papel protagonista en avanzar en la transparencia y probidad de los procesos electorales².

Una comparación de 12 países de América Latina y la OCDE demuestra que, si bien la participación del Congreso en el proceso de elección de las autoridades electorales es relativamente común, la discreción que asigna el proceso actual en Colombia a los partidos políticos representados en el Congreso es alta (Tabla 1). Por ejemplo, en países como Argentina y Chile, el presidente nombra los directivos previa aprobación por el Senado. Mientras tanto, en México, si bien el Congreso elige a los integrantes de la autoridad electoral, existe un filtro previo de convocatoria pública organizada por organismos autónomos. Además, cabe mencionar que, en 5 de los 12 casos analizados, están inhabilitados miembros o directivos de partidos políticos.

Problema Específico 2: Incapacidad administrativa del CNE para adelantar las investigaciones

El CNE no es capaz de cumplir a cabalidad y con criterio las funciones que la Constitución le encomienda, sobre todo en lo que tiene que ver con sus funciones esenciales de controlar, investigar y sancionar faltas a las normas electorales. Esta situación se debe a la ausencia de una planta permanente de profesionales técnicos, un presupuesto reducido, una planeación y organización administrativa subóptimas, y la falta de coordinación interinstitucional (Transparencia por Colombia, 2019c). Primero, la financiación del CNE depende de la Registraduría y esta no ha sido suficiente para apoyar sus competencias investigativas. A pesar de que el ingreso de las campañas aumentó en un 17% entre 2015 y 2018, el presupuesto del CNE se ha reducido en un 36%. Además, la estructura del CNE no tiene una conformación orgánica y administrativa con una clara definición de funciones en diferentes áreas, ni cuenta con planta propia de personal basada en una

carrera administrativa especial. La ausencia de una formación específica para las funciones que se deben ejecutar en el CNE desemboca en que las personas que terminan llevando a cabo estas tareas no sean las más idóneas para hacerlo (Transparencia por Colombia, 2019c). Así mismo, el CNE carece de procedimientos establecidos para funciones básicas; como el reparto de informes entre contadores, la priorización de asuntos que deben conocer y la verificación de fuentes prohibidas de financiación (MEE, 2017; Transparencia por Colombia, 2019c). Finalmente, no hay suficiente coordinación con otras entidades que tienen información relevante para el control del proceso de financiamiento electoral, como la UIAF y la DIAN, entre otras.

Problema General 2: Falta de transparencia y recursos públicos insuficientes para la financiación de las campañas

Problema específico 3: Elevada dependencia de recursos privados, en particular en elecciones territoriales y legislativas

La financiación de las campañas legislativas y territoriales, y menor medida de las presidenciales, depende altamente de recursos privados –tanto donaciones como recursos propios de los candidatos y sus familiares–, a pesar de que el sistema de financiamiento político es nominalmente mixto. Las campañas para las elecciones legislativas y territoriales de 2018 y 2019 se financiaron con 73% y 83% de recursos privados, respectivamente³. Esta situación refleja tres factores: (i) el financiamiento público se da mayoritariamente a través de reposición de votos y no anticipos, lo cual crea incertidumbre acerca de los montos que recibirán y no reduce la necesidad de acudir a recursos privados para hacer campaña; (ii) el acceso a financiamiento público, tanto en anticipos como en reposición de votos, está dificultado por demoras administrativas, la falta de plazos específicos para la entrega de los recursos y requerimientos burocráticos que incrementan los costos de utilizar recursos públicos (Transparencia por Colombia, 2019c); y (iii) la laxa regulación de ciertas fuentes privadas (asunto abordado en la siguiente sección). La dependencia de recursos privados en Colombia es un dato atípico entre los países de la OCDE. En promedio, un país de la OCDE tuvo una composición de 73,3% y 26,7% entre recursos de financiación públicos y privados, respectivamente⁴.

2 Para el caso de Brasil, ver Speck (2016); sobre Costa Rica, ver Wilson y Villareal (2017); y sobre México, ver Ackerman (2007).

3 Basado en datos de Cuentas Claras. Los datos de las elecciones territoriales de 2019 aún no se encuentran totalmente reportados en Cuentas Claras, por lo que muestran los resultados provisionales.

4 Ver GRECO (s.f.). *Third Evaluation Round* (establecido en 2007 y continuado en 2015). *Evaluation and Compliance Reports*. Council of Europe.

Tabla 1.
Selección de autoridades electorales en países de América Latina y OCDE

País	Autoridad electoral	Proceso de selección de magistrados/consejeros
Colombia	Consejo Nacional Electoral	<ol style="list-style-type: none"> Partidos políticos con personería jurídica o coaliciones postulan candidatos. A través del sistema de cifra repartidora, el Congreso en pleno escoge los 9 magistrados para un periodo constitucional de 4 años.
Argentina	Cámara Nacional Electoral	<ul style="list-style-type: none"> Jueces nombrados por el presidente con aprobación del Senado.
Brasil	Tribunal Superior Electoral	<ul style="list-style-type: none"> 3 jueces escogidos mediante voto secreto por los ministros del Supremo Tribunal Federal. 2 jueces escogidos mediante voto secreto por los ministros del Tribunal Superior de Justicia. 2 jueces escogidos por el Presidente de la República de entre 6 abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral propuestos por el Supremo Tribunal Federal.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	<ul style="list-style-type: none"> Elegidos por mínimo 2/3 partes de los votos de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia.
Uruguay	Corte Electoral	<ul style="list-style-type: none"> 5 miembros de la Corte Electoral son escogidos en votación por 2/3 de los miembros del Congreso. 4 miembros son elegidos también por el Congreso, pero a través de un sistema de proporcionalidad.
México	Instituto Nacional Electoral	<ol style="list-style-type: none"> Convocatoria pública y la instalación de un Comité Técnico de Evaluación integrado por 7 personas: 3 nombrados por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, 2 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 2 por el organismo garante (Instituto Nacional de Transparencia). Comité Técnico evalúa los candidatos y conforma listas de 5 candidatos por puesto. Listas pasan a la Junta de Coordinación Política de la Cámara donde se acuerdan entre fuerzas políticas una lista para votar sí o no en pleno de la Cámara.
Chile	Servicio Electoral	<ol style="list-style-type: none"> Los 5 miembros del Consejo Directivo son designados por el presidente, previo acuerdo con 2/3 del Senado para periodos de 10 años. El director es designado por el Consejo Directo, a partir de una quina el propuesta para el cargo por el Consejo de la Alta Dirección Pública.
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de 4 años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave.
	Jurado Nacional de Elecciones	<ul style="list-style-type: none"> 5 miembros del pleno elegidos así: 1 por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien será el Presidente del Pleno; 1 por la Junta de Fiscales Supremos; 1 por el Colegio de Abogados de Lima; 1 por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas; 1 por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas.
España	Junta Electoral Central	<ul style="list-style-type: none"> Los 8 vocales provenientes del Tribunal Supremo son seleccionados por el Consejo General del Poder Judicial por sorteo. Los 5 vocales catedráticos son seleccionados por los grupos parlamentarios del Congreso en una propuesta conjunta.
Alemania	Comisión Electoral Federal	<ul style="list-style-type: none"> El Director Electoral Federal es designado por el Ministro Federal del Interior. El Director Electoral Federal nombra los 8 representantes del Parlamento de nominados por este organismo. El Director Electoral Federal nombra los 2 magistrados provenientes del Tribunal Federal a propuesta del presidente de dicho Tribunal.
Canadá	Elections Canada	<ul style="list-style-type: none"> La Cámara Baja del Parlamento bicameral de Canadá escoge al Director Electoral para un periodo de 10 años.
Australia	Comisión Electoral Australiana	<ul style="list-style-type: none"> El presidente y el miembro no judicial son nombrados por el Gobernador General y ocupará su cargo a tiempo parcial.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones Políticas de cada uno de los países de esta comparación y leyes orgánicas de las autoridades electorales en cada caso.

Esta situación se agrava por el alto costo de las campañas; factor que también contribuye a la dependencia de los candidatos de donantes que pueden exigir una compensación por su apoyo y que crea presión para que los candidatos reciban donaciones sin ejercer el debido control sobre sus orígenes. Varios análisis recientes han resaltado que el costo de las campañas electorales en Colombia supera las de países tanto en América Latina como en la OCDE (MEE, 2017; Saavedra, 2017).

La dependencia de recursos privados conlleva riesgos de corrupción cuando los candidatos recompensan a los donantes con contratos, empleos públicos u otros favores, fenómenos ampliamente documentados en el país, sobre todo a nivel territorial (MOE, 2017; Ruiz *et al.*, 2020; Transparencia por Colombia, 2019b). Lo anterior sugiere que, al incrementar la disponibilidad de recursos públicos, se puede mitigar la dependencia de los candidatos de recursos privados, lo cual puede traducirse en una menor influencia de intereses privados sobre la asignación de contratos y otros recursos públicos. Este planteamiento encuentra apoyo en estudios comparativos recientes como el de Hummel *et al.*, (2021), en donde se encuentra que la introducción de subsidios públicos se asocia con reducciones posteriores en la corrupción. Sin embargo, varios autores han argumentado que el mayor financiamiento público debe estar acompañado de mecanismos de transparencia y democracia interna en los partidos políticos (MEE, 2017; Ungar, 2018).

Problema específico 4: Falta de transparencia en el manejo de los recursos de campañas y partidos políticos

A pesar del avance importante que representó la creación de la plataforma Cuentas Claras en 2010⁵, el financiamiento político sigue estando marcado por brechas de transparencia. Esta situación se debe a varios factores. Primero, los candidatos no han cumplido plenamente con la obligación de reportar ingresos y gastos de campaña en Cuentas Claras. Por ejemplo, en las elecciones del 2015, los candidatos a las gobernaciones de los principales departamentos y a las alcaldías de las ciudades capitales reportaron, en promedio, gastos que ascendieron solo al 40% del tope máximo permitido. Segundo, encuestas a candidatos revelan que los

gastos reales de campaña superan por mucho los topes establecidos. Lo anterior implica que el subregistro de gastos es generalizado y los candidatos suelen reportar únicamente una fracción de sus gastos reales en Cuentas Claras. Además del problema del subregistro, la información reportada no contiene un nivel de detalle adecuado para entender en qué se gastan los recursos de campaña, lo cual refleja deficiencias en el formato utilizado para los reportes. Tercero, la normativa vigente no permite adoptar un control en tiempo real del financiamiento de las campañas, dado que los candidatos solo están obligados a presentar los informes de ingresos y gastos ante el CNE hasta 2 meses después de las elecciones. Este factor limita el derecho de los votantes de tener acceso a información sobre las fuentes de financiamiento de los candidatos al momento de votar. Finalmente, la falta de interoperabilidad de Cuentas Claras con otras bases de datos, como las plataformas electrónicas de contratación pública (SECOP I y II) y los sistemas de la DIAN, limita la capacidad de identificar relaciones entre donaciones y contratación y mapear los intereses tributarios de los donantes, lo cual reduce la utilidad de la información tanto para la sociedad civil como para los organismos de control y otros usuarios dentro del sector público.

Problema General 3: Excesiva competencia interna en los partidos y debilidad de los partidos por opciones de inscripciones independientes a campañas

Problema específico 5: Excesiva competencia intrapartidista

El uso de listas abiertas, y la competencia intrapartidista que este sistema implica, tiende a debilitar la coherencia programática y disciplina interna de los partidos e incentivar las prácticas clientelistas (Álvarez y Cepeda, 2021; MEE, 2017). Según las investigaciones realizadas por la MEE, una queja frecuente de los candidatos al Senado en Colombia es el elevado costo de las campañas debido a la competencia intrapartidista en una circunscripción nacional. Esta situación exacerba la dependencia de los candidatos de recursos privados, lo cual conlleva riesgos de captura del sistema político por intereses privados. Además, los militantes de los partidos argumentan que las listas abiertas implican una intensa competencia interna, lo cual termina debilitando los partidos (MEE, 2017). Sin embargo, se ha señalado que las listas cerradas deben ser acompañadas por mecanismos de democracia interna y transparencia para evitar que se presenten nuevos riesgos de corrupción relacionados con las prácticas y procedimientos de los partidos políticos (MEE, 2017; Ungar, 2018).

5 El aplicativo Cuentas Claras es el mecanismo oficial para el envío de informes de ingresos y gastos de las campañas políticas y de funcionamiento de las organizaciones políticas. Fue creado en el marco del convenio de cooperación entre el CNE y la RNEC, y diseñada por Transparencia por Colombia con el apoyo financiero de USAID, la cual pretendía facilitar a las organizaciones políticas y candidatos la elaboración del informe oficial de ingresos y gastos de campañas electorales para la rendición electrónica del mismo al Consejo Nacional Electoral.

Según la literatura académica, las listas abiertas pueden estar relacionadas con mayores riesgos de corrupción por las siguientes razones: (i) la competencia intrapartidista incrementa los costos de las campañas, lo cual puede obligar a los candidatos a acudir a fuentes ilícitas y/o buscar fuentes privadas a cambio de contratos u otros beneficios (Chang y Golden, 2007); (ii) la naturaleza de la competencia intrapartidista incentiva la cultivación del voto 'personal', que se suele ganar a punto de la provisión de bienes privados como puestos, favores, o regalos (Carey y Shugart, 1995; Chang, 2005; Chang y Golden, 2007); (iii) las listas abiertas debilitan el control de los partidos sobre las campañas de sus candidatos (Cañete-Straub *et al.*, 2020); y (iv) en el largo plazo, la falta de disciplina y coherencia partidista, asociada con las listas abiertas, dificulta la acción colectiva necesaria para implementar reformas anticorrupción duraderas (Corleto y Piñeiro, 2017; Geddes, 1994; Keefer, 2013).

No obstante, la literatura también plantea argumentos que asocian las listas abiertas con mayor control de la corrupción. En particular, las listas abiertas permiten que los votantes castiguen a representantes corruptos, aumentando el *accountability* electoral (Kunicova y Rose-Ackerman, 2005; Potter y Tavits, 2011). Las listas cerradas, por su parte, pueden fomentar otros tipos de corrupción orientados a desviar recursos públicos a las arcas de los partidos y así congraciarse con los dirigentes partidistas (Gingerich, 2013).

Problema específico 6: Debilidad de los partidos por inscripción de candidaturas independientes

Existen varias características institucionales que incentivan las candidaturas independientes y de esta forma socavan la capacidad de los partidos para controlar los candidatos y debilitan la disciplina partidista en general. Primero, el umbral de firmas requeridas es relativamente bajo, sobre todo para las elecciones legislativas y territoriales (Pachón, 2018). Segundo, las actividades de recolección de firmas empiezan 3 meses antes del arranque formal de la campaña, y no han estado sujetas a la misma regulación para el financiamiento de campañas⁶. Lo anterior, permite que los candidatos independientes aprovechen este periodo para arrancar sus campañas de forma anticipada. Además, la falta

de controles crea riesgos de corrupción asociados con el financiamiento de estas actividades. Finalmente, la ausencia de regulación permite que miembros de los partidos pueden pasar a ser independientes y luego volver a los partidos sin periodos de restricción. Las consecuencias de lo anterior se ven en la creciente tendencia a inscribir candidatos por grupos significativos de ciudadanos, tanto en elecciones locales como presidenciales. En las elecciones de 2019, se inscribieron por firmas 2.562 candidatos, un incremento del 45% desde las elecciones territoriales de 2015. Para las elecciones presidenciales de 2018 28 candidatos recopilaban firmas para postularse, comparado con 10 en 2014.

Como muestra la Tabla 4, en países como México y Chile se han implementado regulaciones más estrictas sobre las candidaturas independientes. En Chile, un candidato independiente no puede haber sido miembro de un partido político dentro de los 9 meses anteriores a su inscripción como candidato. Por otro lado, el umbral de firmas requeridas para inscribirse como candidato independiente a la presidencia está bastante por debajo del de Colombia. En México, la regulación de las candidaturas independientes es más estricta, sobre todo en lo que tiene que ver con los controles de financiación y la distribución geográfica de las firmas requeridas. En las elecciones presidenciales de México en 2018, que eran las primeras que contemplaban las candidaturas independientes, solo alcanzaron a cumplir con los requisitos dos candidatos que tenían largas trayectorias en los partidos tradicionales (ver Aguilar, 2018).

El nuevo Código Electoral, aprobado en diciembre de 2020 y actualmente bajo control de constitucionalidad, contempla varias medidas que podrían contribuir a resolver los problemas señalados aquí. Primero, plantea aplicar las mismas normas sobre financiamiento electoral a la promoción de candidaturas independientes⁷. Segundo, modifica los umbrales de firmas para inscribirse como independiente, aunque el cambio del umbral no será mayor en la gran parte de los casos.

6 La regulación del financiamiento de la recolección de firmas ha sido de carácter administrativo y no legal, y no ha sido consistente a lo largo de tiempo, dado que el CNE ha sacado regulaciones *ad hoc* para cada proceso electoral. El nuevo código electoral, aprobado en 2020 y actualmente bajo revisión por la Corte Constitucional, busca aplicar las mismas normas que rigen para las campañas electorales.

7 El artículo 67 establece que “[l]as normas sobre financiamiento electoral que rigen para las campañas electorales se aplicarán en lo pertinente a la promoción de candidaturas a través de grupos significativos de ciudadanos. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la materia, fijará el valor de las sumas máximas autorizadas en la promoción de la recolección de apoyos e impondrá las sanciones a que hubiere lugar por incumplimiento de lo aquí dispuesto.”

Tabla 2.
Marco normativo para candidatos independientes en Colombia, Chile y México

	Tipo de elección	Requisito de firmas	Umbral de firmas en últimas elecciones presidenciales	Umbral de firmas como porcentaje de padrón electoral (presidenciales)	Inhabilidades y otras regulaciones	Financiamiento
Colombia	Presidencial	3% del total de votos válidos de la anterior elección presidencial	386.148 (2018)	1%	No pueden haber sido directivo de un partido político durante los 12 meses antes de postularse	El financiamiento ha sido regulado por resolución del CNE para cada periodo electoral; sin embargo, el nuevo código electoral contempla aplicar las mismas reglas de las campañas electorales
	Legislativo	20% del resultado de dividir el potencial electoral por el número de escaños de la respectiva circunscripción; en ningún caso se exigirán más de 50 mil firmas				
	Territorial					
Chile	Presidencial	0,5% de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de diputados	33.493 (2017)	0,2%	Los candidatos independientes no se pueden haber inscrito en un partido político durante los 9 meses antes de la fecha de inscripción de la candidatura	
	Legislativo	0,5% de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, en la anterior elección periódica de diputado				
	Regional	0,5% de los que hubieren sufragado en la votación popular más reciente en la jurisdicción				
México	Presidencial	1% de la lista nominal de electores, integrada por electores de por lo menos 17 entidades federativas	864.536 (2018)	1%	Los candidatos independientes no pueden ser militantes en partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> - La recolección de firmas se financiará con recursos privados de origen lícito, con límite del 10% de tope de gasto establecido para la elección anterior - Estará sujetas al tope de gastos que determine el Consejo General del INE - Los candidatos deben crear una Asociación Civil con personería moral para las actividades de recolección de firmas
	Legislativo	2% de la lista nominal de electores en la jurisdicción correspondiente				
	Estatad	Definido por autoridades estatales; algunos pusieron umbrales más altos y periodos más cortos para recoger firmas				

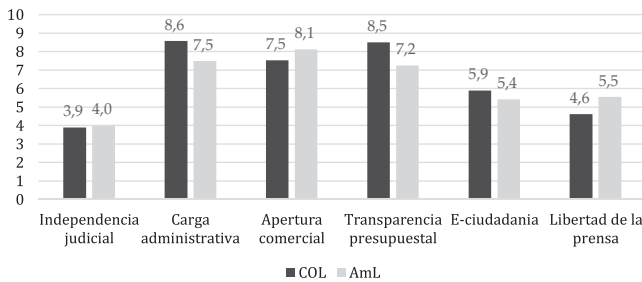
Fuente: Elaboración propia a partir de normas jurídicas nacionales.

C. Sistema de justicia y organismos de control

1. Introducción

El sistema de justicia y los organismos de control representan un punto crítico para Colombia en los esfuerzos para controlar la corrupción. Los índices anticorrupción internacionales consistentemente demuestran que el país tiene un retraso importante en temas como la independencia de la justicia, control de corrupción dentro de las instituciones judiciales, y la capacidad para investigar y sancionar actos de corrupción (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Índice de Integridad Pública, valores de 0-10



Fuente: Índice de Integridad Pública, *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*.

Esta situación socava el poder disuasorio de la sanción a la corrupción y pone en riesgo la credibilidad de las instituciones del Estado. En esta sección desarrollamos los principales problemas generales y específicos en esta área.

2. Problemas generales y específicos

Problema general 1: Riesgos de corrupción en el sistema de justicia y organismos de control

1. Falta de autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría.
2. Conformación de redes de corrupción al interior y exterior de la Rama Judicial y los organismos de control para capturar los procesos penales y disciplinarios.
3. Falta de transparencia, acceso a información y rendición de cuentas, justificada en la independencia judicial.
4. Mercantilización de la profesión jurídica, ausencia de sentido de interés público y valores rentistas en el ejercicio de la profesión.

Problema general 2: Falta de efectividad y eficiencia en las investigaciones contra la corrupción

5. Debilidad en la capacidad para investigar la corrupción como un fenómeno complejo y de redes por el enfoque tradicional caso por caso, insuficiente uso de análisis de datos y de la información de contexto, y falta de coordinación con entidades como la UIAF y DIAN.
6. Ausencia de priorización en regiones y sectores críticos.

Problema general 3: Incentivos perversos por diseño no óptimo, duplicidad de funciones, y controles excesivos en los organismos de control

7. Redundancia de funciones, excesivos controles y poder discrecional de la Procuraduría.
8. Falta de garantías en las sanciones fiscales e inadecuado funcionamiento de las contralorías territoriales.
9. Selección adversa e incentivos perversos en cargos públicos por la actuación de los organismos de control.

Problema general 1: Altos riesgos de corrupción en el sistema de justicia y organismos de control

Problema Específico 1: Falta de autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría

La normatividad existente en el país no ha sido eficaz en garantizar la independencia y autonomía de la Fiscalía (FGN), la Contraloría (CGR) y la Procuraduría (PGN), a pesar de los artículos de la Constitución destacando que todas sus decisiones tienen que ser libres de injerencias políticas externas o influencias verticales al interior de cada organismo. Se pueden identificar cuatro factores principales que contribuyen a debilitar la independencia de estas entidades frente a los intereses políticos y económicos: (i) el proceso de selección de las cabezas de estos organismos; (ii) los perfiles exigidos para ocupar estos cargos, en particular las inhabilidades; (iii) la duración del periodo de servicio; y (iv) la tendencia a ocupar cargos en el Ejecutivo posterior al servicio o viceversa. Cabe resaltar que la recién aprobada reforma a la justicia tiende a agravar estos problemas a diluir los perfiles requeridos para ocupar los cargos de fiscal y procurador⁸.

⁸ En particular, el artículo 67 del proyecto conciliado establece que para ocupar el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo y Registrador Nacional del Estado Civil "los abogados que cuenten con títulos adicionales en programas de educación superior podrán acreditar

En primer lugar, la forma en la cual se eligen los directores de los organismos de control crea riesgos de que los intereses políticos tomen partido en el actuar de estas entidades⁹. En particular, la elección del fiscal y procurador a través de ternas implica altos niveles de discreción para los que elaboran las ternas (Newman *et al.*, 2018). En comparación con otros países de la región, la forma de seleccionar el Fiscal General de la Nación en Colombia depende exclusivamente de la discreción del presidente (Tabla 3). Por otro lado, es importante señalar que cuando las relaciones entre las ramas del gobierno siguen una lógica clientelista, caracterizada por el intercambio de apoyo legislativo para beneficios como control de recursos o puestos públicos, la efectividad de las instituciones formales diseñadas a limitar la discreción del Ejecutivo disminuye.

En segundo lugar, las inhabilidades asociadas con los cargos de fiscal, procurador y contralor no son suficientes para garantizar su independencia y minimizar los conflictos de interés. No existen restricciones efectivas a que los funcionarios de elección popular sean elegidos para liderar los organismos de control y la restricción en la ocupación posterior de cargos de elección popular también carece de fuerza al limitarse a un año. Por otro lado, la obligación de publicar potenciales conflictos de interés, condición necesaria para garantizar la independencia frente a intereses económicos, no es suficientemente extensa (Newman *et al.*, 2018).

En tercer lugar, la corta duración de los periodos (4 años para el fiscal, procurador, y contralor) no permite desvincular a los organismos de control de los ciclos políticos y las prácticas clientelistas que rigen el sistema político (Ochoa y Charris, 2003). En particular, en el caso del contralor, el periodo es considerablemente más corto que en otros países de América Latina y la OCDE (ver Tabla 4). Aunque el periodo del fiscal está más alineado con el promedio regional, sigue siendo menor que en países como Bolivia (6 años), Ecuador (6 años), Chile (8 años) y México (9 años) (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017).

Por último, la puerta giratoria entre los organismos de control y altos puestos en la Rama Ejecutiva, las cortes o cargos electorales debilita la independencia de estas entidades y favorece la politización de los procesos penales y disciplinarios. Echeverri (2017) expone que desde 1990 hasta 2017, de los 21 altos oficiales que han estado en la cabeza de FGN, PGN y CGR, 6 estuvieron anteriormente en altas cortes, 6 en gabinetes ministeriales y 9 en procesos electorales. Este fenómeno es posible por la debilidad de la restricción en la ocupación de cargos para los fiscales, procuradores, y contralores salientes.

Problema Específico 2: Conformación de redes de corrupción al interior y exterior de la Rama Judicial y los organismos de control para capturar los procesos penales y disciplinarios

En los últimos años se han revelado varios ejemplos de la conformación de redes de corrupción para interferir sistemáticamente en los procesos penales y disciplinarios. En conjunto, estos casos se caracterizan por: (i) involucrar diversos actores del sistema de justicia, incluyendo fiscales, jueces y magistrados, funcionarios del INPEC y Medicina Legal, así como abogados y otros particulares; (ii) haber afectado tanto a tribunales locales como a las más altas esferas de la justicia; y (iii) haber beneficiado a políticos poderosos, grupos de crimen organizado, e intereses económicos (Villadiego y Hernández, 2018). Este último punto refleja los principales actores impulsores de la corrupción que hemos identificado en el marco lógico de la comisión (ver Sección II.A). Como se describe adelante, algunos de estos procesos claramente han sido iniciados dentro del sistema de justicia, donde se conforman redes coordinadas para ‘vender’ sentencias o intervenciones en los procesos judiciales. En otros ejemplos, parecen existir procesos de captura desde afuera y desde adentro que confluyen para conformar redes de corrupción que abarcan actores internos y externos al sistema.

Cartel de la Toga

El esquema de corrupción entre magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el exfiscal anticorrupción, conocido como el “Cartel de la Toga”, representa una red de corrupción que se originó en las más altas esferas de la Rama Judicial. Los exmagistrados Gustavo Enrique Malo, Leonidas Bustos y Francisco Ricaurte, en coordinación con el exfiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno, cobraron sobornos multimillonarios para incidir en los procesos judiciales de la Corte y la Fiscalía que involucraba a funcionarios públicos. Entre los funcionarios públicos que acudieron a este esquema

como experiencia profesional aquella adquirida en ejercicio de profesiones en ciencia política, gobierno, finanzas, relaciones internacionales, economía, administración de empresas y administración pública.”

9 El Fiscal General de la Nación es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de una terna enviada por el Presidente de la República; el Procurador por el Senado de la República, de una terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; y el Contralor General de la República por el Congreso de la República de una lista de elegibles conformada por convocatoria pública.

Tabla 3.
Perfil y elección del Fiscal General en diferentes países

País	Perfil del Fiscal	Método de elección	Inhabilidades
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Colombiano de nacimiento. - Abogado. - Haber ejercido como mínimo 10 años cargos en la Rama Judicial o Ministerio Público o haber ejercido con buen rédito 10 años de cátedra universitaria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El presidente escoge una terna discrecionalmente. 2. La Corte Suprema escoge al Fiscal General de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Haber sido condenado por sentencia judicial a penas privativas de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Mínimo 10 años con título de abogado. - Tener entre 40 y 75 años. - Ser chileno. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Corte Suprema selecciona 5 candidatos. 2. El presidente selecciona 1 candidato de esos 5. 3. 2/3 del Congreso aprueba la selección del presidente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Haber sido condenado a pena aflictiva.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de 45 años - Mínimo 15 años de estar ejerciendo abogacía o docencia en campos jurídicos. - Haber aprobado la evaluación prevista por el Consejo Nacional de Magistratura. - Participar en el programa de inducción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Junta Nacional de Justicia escoge por concurso los 6 fiscales que conforman la Junta de Fiscales Supremos. 2. La Junta de Fiscales Supremos escoge su presidente, el cual será el Fiscal General. 	
México	<ul style="list-style-type: none"> - Mexicano de mínimo 35 años de edad. - Mínimo 10 años ejerciendo con título de abogado. - Gozar de buena reputación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Senado crea una lista de 10 candidatos. 2. El presidente escoge una terna de esos 10 candidatos. 3. 2/3 del Senado escoge el Fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Haber sido condenado por delito doloso.
Estados Unidos		<ol style="list-style-type: none"> 1. El presidente postula un candidato. 2. FBI investiga al candidato. 3. Senado aprueba la elección del candidato. 	
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> - No es requisito tener un entrenamiento particular. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Justicia presenta un candidato al Consejo Federal. 2. El presidente nombra al Fiscal sugerido por el Ministro de Justicia con consentimiento del Consejo Federal. 	
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de entrenamiento de 31 meses en la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Justicia pide un concepto (no vinculante) sobre su candidato al Consejo Superior de la Magistratura. 2. El Ministro de Justicia presenta su candidato para aprobación por el Consejo de Ministros. 3. El Fiscal es nombrado por el Consejo de Ministros. 4. El presidente designa por decreto al Fiscal escogido por el Consejo de Ministros. 	

Fuentes: *Public Prosecutors in The United States and Europe* (2013) y *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías* (2017).

Tabla 4.
Perfil, elección y periodos de contralores en diferentes países

País	Nombre de la Institución	Perfil del Contralor	Método de elección	Periodo
Colombia	Contraloría General de la Republica	<ul style="list-style-type: none"> - Ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad. - Tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley. 	El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública.	4 años
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> - Ser brasileño, desde 35 hasta los 65 años de edad, con idoneidad moral y conducta irreprehensible. - Notorio conocimiento jurídico, contable, económico, financiero y/o de administración pública con más de 10 años laborando en actividades que exijan tales conocimientos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Corte es compuesta por 9 ministros. 2. El Congreso Nacional elige 6 ministros y los demás son elegidos por el Presidente de la República, bajo aprobación del Senado Federal. 3. Entre los 3 elegidos por el Presidente de la República, 2 de ellos deben ser auditores o miembros del Ministerio Público junto al Tribunal. 	Vitalicio
Chile	Contraloría General de la República	El Contralor General de la República deberá tener a lo menos 10 años de título de abogado, haber cumplido 40 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.	Designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por 3/5 de sus miembros en ejercicio, por un período de 8 años y no podrá ser designado para el período siguiente.	8 años
Perú	Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Ser peruano de nacimiento. - Gozar del pleno ejercicio de los derechos civiles. - Tener al tiempo de la designación, no menos de 40 años de edad. - Tener título profesional universitario y estar habilitado por el colegio profesional correspondiente. - Tener un ejercicio profesional no menor a 10 años. - Tener conducta intachable y reconocida solvencia moral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poder Ejecutivo propone a alguien que esté capacitado para asumir la Contraloría. Enviará al Parlamento el nombre del aspirante y su currículum. 2. La Subcomisión Permanente del Congreso evalúa el perfil del candidato. 3. Aprobación de la Comisión Permanente. Esta someterá a un examen, el informe de la subcomisión y luego votará. La mayoría de la comisión debe aprobarlo. 	7 años
México		<ul style="list-style-type: none"> - Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. - Tener por lo menos 35 años cumplidos el día de la designación. - Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. 	<p>La designación del Titular de la Auditoría Superior de la Federación se sujetará al procedimiento siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Comisión de Vigilancia de la Cámara formulará la convocatoria pública correspondiente. 2. La Comisión, dentro de los 5 días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas para la conformación de una terna. 3. Conformada la terna, el Pleno de la Cámara debe votar la terna. Quien gane la votación debe obtener una votación calificada; es decir, 2/3 partes de los presentes deben votar a su favor. 	El cargo de Auditor es por 8 años con posibilidad de repetir por una sola vez
Estados Unidos			El contralor general es nombrado por el presidente, a partir de la recomendación de un comité bipartidista y bicameral de congresistas y la aprobación posterior de Senado en pleno.	15 años
Alemania			Elegido por el parlamento a partir de la propuesta del gobierno federal.	12 años

Fuentes: Leyes nacionales y páginas web de las instituciones.

de corrupción para interferir en procesos en su contra se encuentran los excongresistas Argenis Velásquez y Álvaro Ashton y el exgobernador de Córdoba Alejandro Lyons. Los magistrados de la Corte, según el testimonio de Moreno, intervinieron para frenar órdenes de captura, engavetar expedientes durante años y buscar beneficios durante los procesos (Álvarez y Quintana, 2018). Para obstaculizar la investigación en contra del exgobernador Lyons, Moreno acordó aumentar el cargo laboral de los investigadores para que no pudieran dedicar tiempo a este caso. Si bien el Cartel de la Toga puede concebirse como una manifestación de corrupción dentro del sistema de justicia, las estrechas relaciones de los magistrados involucrados con actores políticos facilitaron la concreción del esquema de corrupción¹⁰.

Corrupción judicial en el Departamento de Meta

El caso de corrupción judicial en el Departamento del Meta demuestra una dinámica distinta, en la que los actores externos –en este caso integrantes de grupos criminales y ex paramilitares– también habrían jugado un rol sistemático en concretar la red de corrupción. Las investigaciones de la Fiscalía revelaron una compleja red de jueces, fiscales y funcionarios que abarcaba por lo menos dos departamentos, y se dedicaba a otorgar beneficios como casa por cárcel a cambio de grandes sobornos. Como parte de este esquema, tres magistrados de la Sala Penal del Tribunal Superior del Meta intervenían continuamente a favor de narcotraficantes y ex paramilitares, quienes habían organizado fiestas en hoteles lujosos, además de viajes a lo largo de varios años a cambios de estos beneficios¹¹. Lo anterior, señala la conformación de un esquema sistemático por parte de dichos grupos para incidir en la justicia, e incentivando los procesos de corrupción internos en la Rama Judicial.

Si bien estos casos pueden explicarse hasta cierto grado por la falta de transparencia y debilidad de la rendición de cuentas que rigen en la actuación de las cortes y fiscalías, resolver estos vacíos institucionales no puede garantizar que no se presente esta forma de corrupción. La conformación de redes complejas entre diferentes instancias de la Rama Judicial implica el riesgo de que la red pueda cooptar los actores que deben controlarla. Por otra parte, los magistrados de las

altas Cortes inevitablemente tendrán un nivel de discreción que puede ser abusado, lo cual señala la necesidad de enfocarse también en los valores y la estructura de incentivos dentro de la profesión jurídica, en donde ha prevalecido el clientelismo e intercambio de favores para llegar a ocupar altos puestos (Echeverri, 2017; Transparencia por Colombia, 2019a).

Problema específico 3: Falta de transparencia, acceso a información y rendición de cuentas justificada en la independencia judicial

Existe una gran brecha de transparencia y rendición de cuentas alrededor del funcionamiento de las instancias del sistema de justicia, situación que suele justificarse en la independencia judicial (Newman *et al.*, 2018; Perry y Saavedra, 2018; Villadiego y Hernández, 2018)¹². En los últimos índices de transparencia en las entidades públicas de Transparencia por Colombia, entidades como el Ministerio de Justicia y la Fiscalía se encuentran entre las menos transparentes¹³.

Esta situación crea riesgos de corrupción, tanto en la función jurisdiccional como en la administración de los recursos que maneja el sector. Primero, las formas de elección de magistrados y funcionarios de la Rama Judicial carecen de criterios transparentes y control externo, lo cual permite ciertas dinámicas como el intercambio de favores y el tráfico de influencias, entre otras prácticas (Villadiego y Hernández, 2018).

Segundo, la función jurisdiccional depende de una serie de funciones operativas como el reparto de casos, las notificaciones, las citaciones a audiencias y las publicaciones de las decisiones. En el ejercicio de estas funciones pueden presentarse, la denominada pequeña corrupción, que consiste en el cobro y el pago de sobornos para agilizar trámites, priorizar notificaciones, y fijar fechas de audiencias, entre otras (Villadiego y Hernández, 2018). Por último, en la función administrativa de la Rama, en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, puede surgir el tráfico de influencias para asignar mayores recursos a determinados despachos o el soborno para la contratación de ciertos servicios o suministros (Villadiego y Hernández, 2018).

10 Ver La Silla Vacía “Cae el símbolo del clientelismo judicial”; <https://lasillavacia.com/cae-el-simbolo-del-clientelismo-judicial-62654>

11 Ver “Con licor, dinero y mujeres habrían comprado a magistrados en el Meta”; <https://www.semana.com/nacion/articulo/imputan-cargos-a-los-magistrados-del-meta-acusados-de-corrupcion-con-ex-paramilitares/532050/>

12 Los magistrados han recurrido a este principio para oponerse a reformas estructurales de la justicia que los sometería a mayor control externo (Newman *et al.*, 2018).

13 Ver <https://indexedtransparencia.org.co/2015-2016/ITN/EntidadesNacionales>. Si bien la última versión de este índice es del 2015-2016, no ha mejorado de forma significativa el problema de la falta de transparencia en el sector.

Problema específico 4: Mercantilización de la profesión jurídica, ausencia de sentido de interés público y valores rentistas en el ejercicio de la profesión

La profesión jurídica en Colombia ha sufrido una mercantilización del ejercicio profesional, acompañada de un deterioro del sentido público de los juristas y de su compromiso con la justicia, factores que claramente minan la efectividad de la Rama como un vehículo para reducir la corrupción (García Villegas y Ceballos, 2019). Esta situación refleja, a su vez, las deficiencias en el sistema de educación jurídica, que ha experimentado una proliferación de la oferta y una segregación entre unas pocas facultades de Derecho costosas y de calidad, y una gran mayoría de facultades de bajo costo y baja calidad. Este proceso ha sido facilitado por el débil control de la profesión desde el Consejo Superior de la Judicatura.

La proliferación de la educación jurídica desde los años 70, impulsado por pregrados de Derecho sin acreditación de calidad¹⁴, ha propiciado el abuso de la litigiosidad inofensiva y de las acciones judiciales por la amplia oferta de abogados y la falta de filtros en el ingreso a las distintas subprofesiones (jueces, magistrados, litigantes o notarios). Estos factores conducen a la mercantilización y prevalencia de valores rentistas en la profesión jurídica. La falta de especialización y la posibilidad de pasar de una subprofesión jurídica a otra crean una relación perniciosa entre notarios, profesores, litigantes y funcionarios, todos en un intento por mejorar su condición laboral y su estatus profesional. Una parte importante de los cargos jurídicos del Estado está ocupada por profesionales que vienen del litigio o de la asesoría a empresas, reproduciendo la puerta giratoria en los rangos medios del Estado. En este contexto, “los controles éticos y sociales en el ejercicio profesional se deterioran en medio de estos grupos mutantes, y se refuerza la idea de que el ánimo de lucro es el impulsor esencial del ejercicio profesional” (García Villegas y Ceballos, 2019, p. 214).

Problema general 2: Falta de efectividad y eficiencia en las investigaciones contra la corrupción

Problema Específico 5: Debilidad en la capacidad para investigar la corrupción como un fenómeno complejo y de redes por el enfoque tradicional caso por caso, insuficiente uso de análisis de datos y de la información de contexto, y falta de coordinación con entidades como la UIAF y DIAN

Los organismos de control y la Fiscalía no adoptan una perspectiva de red al investigar las faltas y delitos contra la administración pública, enfoque necesario para develar el funcionamiento de los esquemas complejos de corrupción y así sancionar plenamente los involucrados¹⁵. Esta deficiencia se debe al uso insuficiente de información de contexto y análisis de datos, y la falta de coordinación con entidades como la UIAF y la DIAN.

Si bien la Fiscalía ha avanzado en implementar técnicas para investigar la corrupción y otras acciones delictivas como problemas sistémicos, como documenta Martínez (2014), la adopción de este enfoque no se ha generalizado entre las instancias de justicia y control. El trabajo de Garay *et al.*, (2020a) da cuenta de esto al demostrar la insuficiencia del Sistema de Información Misional (SIM) de la Procuraduría para descubrir la red de actores involucrados en tres notorios esquemas de corrupción: el cartel de la hemofilia, la corrupción en el Programa de Alimentación Escolar, y el caso Odebrecht. Los autores aplican técnicas de análisis de redes a la información contenido en el SIM, y luego hacen el mismo ejercicio a partir de datos extraídos por un algoritmo de los expedientes completos de estos casos. En el caso del cartel de la hemofilia, el análisis de red que solo utilizaban la información del SIM produjo una red con 21 nodos/agentes y 9 interacciones; en cambio, el análisis de la información más extensa de los expedientes reveló una red con 287 nodos/agentes y 622 interacciones entre ellos.

Dado lo anterior, los autores señalan que la Procuraduría genera una gran cantidad de información en el transcurso de sus investigaciones (recopilada en los expedientes) que no se aprovecha plenamente por deficiencias en los sistemas de datos y la falta de análisis que permita develar relaciones entre agentes, algunas de las cuales son legales en aislamiento, pero que forman parte de una actuación ilícita más amplia.

Un elemento clave para investigar la corrupción como red es trazar las transacciones entre agentes encaminadas a lavar las ganancias ilícitas. En este sentido, es fundamental la estrecha coordinación e intercambio de información entre las entidades de control y la UIAF y la DIAN. Actualmente, la cooperación de la UIAF en las investigaciones de redes de corrupción y el lavado

14 De los 178 pregrados de Derecho ofrecidos en 2015, solamente 35 tenían acreditación de calidad como programas y, de estos 35, solo 20 eran ofrecidos en universidades con acreditación institucional.

15 Al operar bajo un sistema democrático el Sistema Penal Acusatorio maneja un actuar tal que se enfoca en investigar la responsabilidad individual ante un posible hecho punible, esta estrategia catalogada como un paradigma tradicional repercute en que los organismos de control ignoren la sistematicidad que profundizan la corrupción.

de activos relacionado está limitado por la restricción jurídica al intercambio de información de dicha unidad con la Procuraduría y la Contraloría.

Problema Específico 6: Ausencia de priorización en regiones y sectores críticos

Los órganos autónomos de control y la Fiscalía no focalizan adecuadamente su intervención en los municipios y sectores administrativos con mayores riesgos de corrupción, lo cual implica un uso subóptimo de sus recursos (Newman *et al.*, 2018). Como muestra de lo anterior, Saavedra y Conde (2018), caracterizan las entidades territoriales (departamentos y municipios) en tres niveles de riesgo de corrupción. Al Grupo 1 pertenecen aquellas entidades territoriales con el mejor desempeño institucional y menor riesgo de corrupción, mientras que en el Grupo 3 están aquellas con peores condiciones en estas dos dimensiones. De igual forma, muchos de estos municipios coinciden con los priorizados por la Fiscalía para fortalecer sus capacidades y presencia regionales (Fiscalía General de la Nación, 2016). En lo que respecta a sanciones a funcionarios públicos, las sanciones disciplinarias y fiscales están alineadas con tipologías de riesgo, lo cual no sucede con las sanciones penales. El aumento de las sanciones penales y fiscales entre 2010 y 2015 se concentró en la tipología 2 de departamentos. No ha habido aumentos en la tipología 3 en las sanciones y el número de sanciones penales per cápita es 4 veces más grande en el Grupo 2 que en el 3.

Problema general 3: Incentivos perversos por diseño no óptimo, duplicidad de funciones y controles excesivos en los organismos de control

Problema específico 7: Redundancia de funciones, excesivos controles y poder discrecional de la Procuraduría

La Procuraduría actualmente tiene varias funciones que se puede considerar redundantes. De acuerdo con Uprimny (2012) la función de la Procuraduría de defensora y promotora de los derechos humanos es innecesaria, teniendo en cuenta que este mandato también se le adjudica a la Defensoría del Pueblo. La vigilancia disciplinaria que debe llevar a cabo la Procuraduría sobre las entidades públicas también es redundante en la medida en que para las faltas leves es más eficiente la vigilancia por parte del control interno de las entidades. Cuando se comete una falta grave, por otro lado, normalmente se tipifica como un delito, y ante esta situación la institución encargada es la Fiscalía General de la Nación. La vigilancia disciplinaria de la Procuraduría para las

faltas leves, además de ser redundante, corre el riesgo de crear excesivos controles que desembocan en ineficiencia y otros efectos perversos en la función pública, como se describe más adelante. Finalmente, la función de la Procuraduría de acompañamiento judicial es redundante en el Sistema Penal Acusatorio.

Del mismo modo, los procesos disciplinarios llevados a cabo por la Procuraduría tienen pocas garantías democráticas dado que su estructura jerárquica le da poder discrecional al Procurador General de la Nación (Uprimny, 2013). Relacionado a lo anterior, no se obliga a la Procuraduría a definir criterios técnicos de priorización de recursos y capacidades de investigación según la gravedad de la falta o los actores que la cometen. Lo anterior aumenta la discreción del Procurador al priorizar investigaciones, creando el riesgo de la incidencia de consideraciones políticas en estas decisiones (Newman *et al.*, 2018).

Sin embargo, es importante sopesar estas consideraciones con la efectividad de la Procuraduría en sancionar casos de corrupción. Según Transparencia por Colombia (2019a), el porcentaje de las investigaciones de carácter disciplinario (PGN) que llegó a una sentencia final fue mayor que el de las investigaciones de carácter penal (FGN) y fiscal (CGR), mientras que en promedio el tiempo transcurrido entre el hecho de corrupción y la emisión del fallo judicial es de 3,3 años en el caso de investigaciones disciplinarias y de 4,4 en investigaciones penales y fiscales.

Problema específico 8: Falta de garantías en las sanciones fiscales e inadecuado funcionamiento de las contralorías territoriales

La actual estructura de la Contraloría, que combina la función auditora y jurisdiccional sobre los procesos de responsabilidad fiscal, genera ineficiencias y socava la independencia que debe existir entre las dos funciones. Lo anterior hace que los procesos de investigación fiscal sean más susceptibles de influencias políticas. Añadido a esto, al igual que en el caso de la Procuraduría, la Contraloría no cuenta con criterios claros de priorización de recursos y focalización de esfuerzos. Esta situación abre la oportunidad a que la Contraloría se concentre en casos de forma subjetiva y discrecional de forma tal que se presta a la politización de estas decisiones (Newman y Ángel, 2017). La combinación de estos factores puede poner en riesgo las garantías de los sujetos a las investigaciones fiscales.

En este sentido, es oportuno comparar la estructura de la Contraloría con sus pares a nivel internacional. Chêne (2018) demuestra que las instituciones de auditoría fiscal con poderes de sanción suelen operar bajo el modelo judicial, en donde la entidad fiscalizadora hace parte del sistema judicial y está conformada por jueces con periodos largos, lo cual implica mayores garantías al debido proceso y en principio blinda los procesos a la interferencia política.

En relación con las contralorías territoriales, estas entidades son altamente ineficientes en comparación con la Contraloría –se ha estimado que auditan solo el 10% del gasto público de la CGR a pesar de tener un presupuesto combinado casi igual¹⁶ – y además suelen ser capturadas por los actores políticos a nivel regional (Hernández y Barreto, 2018; Newman *et al.*, 2018).

Problema específico 9: Selección adversa e incentivos perversos en cargos públicos por la actuación de los organismos de control

Los dos problemas específicos anteriores, que describen una falta de garantías y discrecionalidad en las investigaciones disciplinarias y fiscales, crean incentivos perversos en el ejercicio de la función pública y presenta el riesgo de una selección adversa, en donde las personas más calificadas se abstienen de participar en el sector público. La literatura especializada de administración pública ha reconocido desde hace décadas que los controles excesivos, y el temor de ser sancionado que estos conllevan, puede constituir un fuerte desincentivo para entrar al servicio público además de perjudicar el desempeño de los que llegan a ser funcionarios públicos (Anechiarico y Jacobs, 1996; Behn, 2001; Jung *et al.*, 2020; Power, 1997). Por esta razón, autores como Anechiarico y Jacobs (1996) advierten que las campañas anticorrupción en particular pueden llevar consecuencias imprevistas negativas para el desempeño de las entidades públicas¹⁷.

En Colombia, existe evidencia de estas dinámicas en el sector público. La OCDE (2015b, 2017) señaló que los administradores y juntas directivas de empresas con capital público tienden a tomar decisiones que no aportan a la generación de valor, pues los directivos te-

men ser sancionados por los organismos de control y tener que responder solidariamente con su propio patrimonio. En el contexto de las empresas públicas, las decisiones comerciales o de inversión implican riesgos que pueden terminar en pérdidas. En este tipo de casos, la Contraloría debe supervisar e investigar la ejecución del presupuesto de las empresas públicas con el fin de determinar si hubo un detrimento patrimonial del Estado. Por tal razón, tomar riesgos puede aumentar la probabilidad de un proceso disciplinario en contra de los administradores y miembros de juntas directivas. Lo anterior puede estar asociado con los bajos niveles de inversión en capital humano e Investigación y Desarrollo (I+D) de las empresas públicas colombianas en términos comparativos.

Estos efectos perversos también son pertinentes para funcionarios públicos más allá de las empresas públicas. Aunque es difícil contar con evidencia sistemática, varios analistas consideran que los funcionarios públicos en Colombia han sido desincentivados a tomar riesgos calculados, por temor a ser sancionado, con efectos negativos en el desempeño del sector público¹⁸. Debido a esto, Janna (2021) sugiere que deberían darse cambios profundos al modelo de control fiscal; la auditoría de los recursos públicos debería ejercerse sin generar un desincentivo a la toma de riesgos calculados en el sector público.

Esta situación se agrava por el tratamiento mediático que se da a las investigaciones fiscales y disciplinarias aún en etapas preliminares, lo cual puede implicar un daño reputacional para servidores públicos independientemente de su última responsabilidad¹⁹. Añadido a esto, la proliferación de investigaciones impone costos de asumir la defensa de estos casos, que suelen durar varios años. En conjunto, estos factores tienden a desincentivar a las personas más calificadas a acceder a cargos públicos. Así, se daría un proceso de selección adversa mediante el cual las personas menos calificadas accederían a cargos públicos, mientras las más honestas y calificadas serían renuentes a participar en el sector público.

16 Ver Contraloría General de la República Boletín de Prensa No. 86; disponible en [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2018/-/asset_publisher/Jl4Sa8JtmjbW/content/-dejo-una-contraloria-moderna-y-fortalecida-dice-el-contralor-y-propone-ajustes-como-recuperar-la-funcion-de-advertencia-y-contar-con-una-unica-contra/pop_up?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2018/-/asset_publisher/Jl4Sa8JtmjbW/content/-dejo-una-contraloria-moderna-y-fortalecida-dice-el-contralor-y-propone-ajustes-como-recuperar-la-funcion-de-advertencia-y-contar-con-una-unica-contra-pop_up?inheritRedirect=false)

17 Ver también Lichand *et al.*, (2016), quienes argumentan que el temor de ser sancionado en el contexto de un programa de auditorías municipales en Brasil puede haber causado un nivel subóptimo de gasto público en salud.

18 Ver, por ejemplo, Millán y Sánchez (2021) y Janna (2021).

19 Un ejemplo notorio de este fenómeno es el caso Reficar, cuya investigación fue anunciado por las autoridades como un caso de corrupción desde las etapas iniciales, y luego se discutió ampliamente en la opinión pública como uno de los casos de corrupción más grandes de la historia del país aun antes de que las investigaciones en la Contraloría y Fiscalía habían concluido. Ver, por ejemplo, Robledo (2016) “La corrupción en el poder y el poder de la corrupción en Colombia”.

D. Captura de la operación del Estado

1. Introducción: compra pública, empleo público, formulación e implementación de regulación y políticas públicas

El ejercicio de la función pública implica cierta discrecionalidad y poder monopólico por parte de los servidores públicos. La asignación de empleos en el sector público, el otorgamiento de contratos, la formulación de reglas, y la provisión de bienes y servicios públicos crean oportunidades para generar y distribuir rentas a beneficio de determinados individuos y grupos. En el caso de Colombia, se ha identificado varios escenarios en donde el poder decisorio monopólico de los agentes del Estado presenta elevados riesgos de corrupción: la contratación pública, el empleo público, y la formulación e implementación de regulaciones y políticas públicas (Newman y Ángel, 2017). Como se ha elaborado en la Sección II, estas áreas suelen ser la fuente para la generación de rentas y privilegios privados en beneficio de los actores como las redes clientelistas, los grandes intereses económicos, y los grupos ilícitos. En esta sección, se elabora los problemas generales y específicos que constituyen riesgos de corrupción en estas tres áreas.

2. Compra pública

a. Introducción

En Colombia, el sistema de compra pública compromete más de un tercio del Presupuesto General de Nación —una cifra cercana al 10% del PIB— por lo cual el control de la corrupción en esta área es crítico. El marco normativo y regulatorio de la contratación pública ha evolucionado de forma significativa en las últimas décadas, y el sistema de compras públicas se ha modernizado con la implementación en los últimos años de plataformas de compra y contratación electrónica (ver Zuleta *et al.*, 2018). Sin embargo, las compras públicas siguen presentando riesgos de corrupción asociados con varias deficiencias pendientes, y suelen ser el escenario de procesos de captura y cooptación por intereses privados, llevando a grandes afectaciones para el erario público (Garay *et al.*, 2020b). En esta sección identificamos los problemas generales y específicos en la contratación pública en Colombia que generan riesgos de corrupción.

b. Definición de problemas generales y específicos

Problemas generales y específicos en el sistema de contratación pública

General 1: Falta de transparencia y competencia en el sistema de compra pública

1. Abuso de los regímenes especiales de contratación y de las causales de contratación no competitiva.
2. Elevado número de contratos con adiciones y modificaciones.

General 2: Captura e influencia indebida de la política en entidades del Gobierno Nacional y territorial

3. Riesgo promedio alto de corrupción en la contratación en entidades del Gobierno Nacional.
4. Captura a través de redes de esquemas de contratación y configuración de riesgo extremo en la contratación en algunas regiones del país e influencia de la política y ciclos electorales en los patrones de contratación.

General 3: Falta de capacidad en las entidades para los procesos de contratación e insuficiente coordinación e integración de los sistemas de información

5. Falta de capacidad en talento humano y presupuestal para hacer estudios de mercado, estudios previos y gestión contractual.
6. Falta de integración en los sistemas de información y coordinación interinstitucional e información incompleta y de baja calidad en los registros de SE-COP.

Problema general 1: Falta de transparencia y competencia en el sistema de compra pública

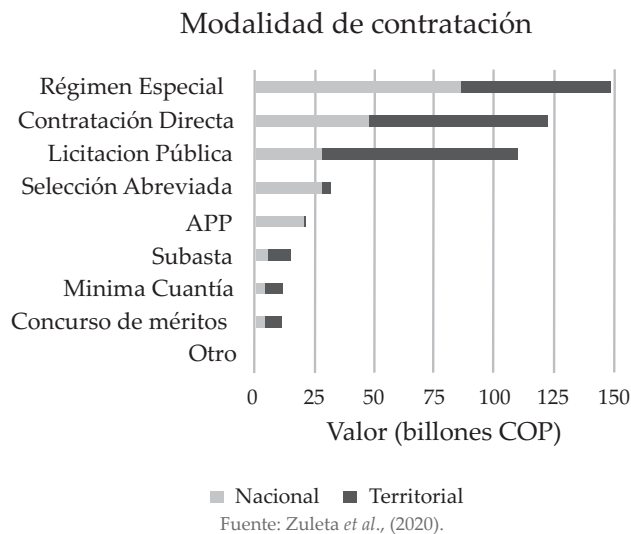
Problema específico 1: Abuso de los regímenes especiales de contratación y de las causales de contratación no competitiva

El abuso de los regímenes especiales para entidades estatales que no están en competencia en el mercado es un factor de opacidad en el sistema de compra pública y no representan mayor eficiencia. El Estatuto General de Contratación Pública debe regir la compra pública de las entidades estatales, salvo cuando estas estén en situación de competencia en el mercado. Sin embargo, hoy hay muchas entidades estatales que están exceptuadas del régimen general, con la excusa de que requieren flexibilidad en su contratación. Por ejemplo, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FO-MAG), Fonvivienda, los patrimonios autónomos para la ejecución de obra pública, los servicios del ICBF, los fondos rotatorios del Ministerio de Defensa, Findeter,

Fonade, entidades descentralizadas de los gobiernos territoriales, entre otros. Entre 2014 y abril de 2019, el valor total contratado por regímenes especiales ascendió a \$150 billones de pesos, por encima de cualquier otra modalidad (ver Gráfico 2).

El uso extensivo de los regímenes especiales es preocupante dado que esta modalidad es más opaca que la contratación bajo el Estatuto General de Contratación, pues es más difícil conocer las reglas de selección de contratistas y hay menor publicidad de la actividad contractual. Además, las entidades estatales exceptuadas del régimen general no muestran un mejor comportamiento en términos de eficiencia, competencia y economía; crean incertidumbre sobre la duración del proceso y generan dificultades y costos al sector privado y a la ciudadanía. Esto último, dado que se tiene que hacer un esfuerzo adicional para obtener claridad sobre las reglas del juego aplicables a la contratación particular de cada caso (Zuleta *et al.*, 2018). Todo lo anterior va en contra de la competitividad y crea riesgos de corrupción.

Gráfico 2.
Valor por modalidad de contratación (2014 - abril 2019)

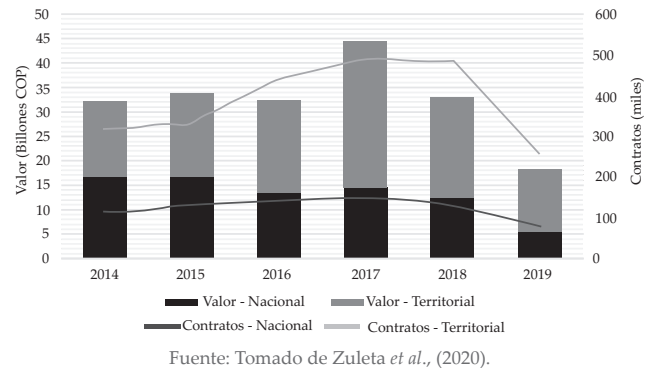


Por otra parte, la contratación directa está asociada con un elevado riesgo de corrupción y captura de rentas privadas. En el marco normativo colombiano, la contratación directa representa una modalidad excepcional del sistema de compra pública para escoger a un contratista. La Ley 1150 de 2007 consagra un conjunto de causales expresas para permitir la contratación directa, entre las cuales se encuentran fenómenos como la urgencia manifiesta, la inexistencia de pluralidad de

oferentes, los convenios interadministrativos y los servicios personales y de apoyo a la gestión.

En la práctica, la contratación directa en Colombia es muy alta. Zuleta *et al.*, (2020) encuentran que, entre 2014 y abril de 2019, la contratación directa representó el 63% del total de los registros y su valor ascendió a \$193.98 billones. Frente a esto, Colombia Compra Eficiente estudió los altos niveles de contratación directa y concluyó que: (i) la legislación colombiana llama a la contratación directa a formas de contratación que no lo son y (ii) las entidades estatales abusan de la contratación sin competencia con la excusa de la dificultad de los procesos competitivos.

Gráfico 3.
Evolución de la contratación directa 2014 - abril 2019

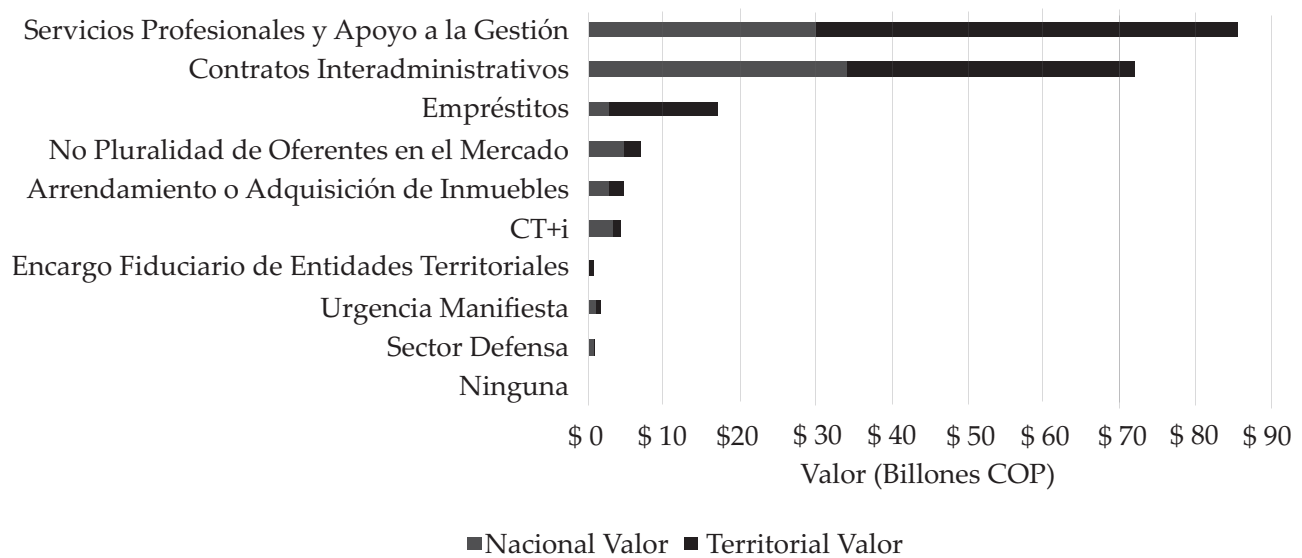


Si bien la elevada contratación directa prende alarmas, deben analizarse las distintas causales de contratación directa para tener una dimensión clara del riesgo. Esto, debido a que en la modalidad de contratación directa aparecen formas de contratar que no tienen riesgos de corrupción equivalentes. Por ejemplo, la contratación de servicios personales y apoyo a la gestión y los convenios interadministrativos representan un alto porcentaje del número y valor de los contratos directos, como se observa en el Gráfico 4. En concreto, el valor de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión representa el 44% del valor total de los contratos de contratación directa, y los contratos interadministrativos tienen un valor del 37% del total.

Por otro lado, Zuleta *et al.*, (2020) encuentran que en los procesos de compra registrados bajo la modalidad de contratación directa en la causal de urgencia manifiesta existe una tendencia a abusar de la figura. Adicionalmente, resaltan que hay entidades que no hacen parte del sector defensa y que sus funciones no contemplan actividades relacionadas con defensa, pero que registraron contratos directos bajo la causal de “la con-

Gráfico 4.
Participación de las causales de contratación
directa 2014 - abril de 2019

Valor de la contratación de acuerdo con la causal



Fuente: Tomado de Zuleta *et al.*, (2020).

tratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición”. Esto resulta en un mal uso de la causal de contratación directa. Los autores recomiendan que las oficinas de control interno y los organismos de control revisen con cuidado estos registros para aplicar los correctivos y así disminuir el abuso de esta causal.

Problema específico 2: Elevado número de contratos con adiciones y modificaciones

La alta frecuencia de adiciones en los contratos está asociada a fallas en la etapa de planeación, inexistentes o insuficientes estudios de mercado que dan origen a problemas de presupuestación, así como fallas en la definición de las necesidades que las entidades pretenden satisfacer a través de los contratos. Zuleta *et al.*, (2018) indican que las adiciones del objeto de los contratos pueden ser una forma de contratar directamente algunas tareas o alterar las reglas iniciales de la competencia, por lo que indican riesgos de corrupción. Las entidades públicas del nivel nacional tienen, en promedio, un mayor porcentaje de contratos con adiciones que las entidades del nivel territorial, y estas representan un mayor valor como porcentaje de la cuantía original. No obstante, las entidades públicas que más adicionan sus contratos son del nivel territorial (Tabla 5). La adición al contrato de Ocaña-Gamarra en la Ruta del Sol II es un ejemplo del riesgo de las modificaciones y la discre-

cionalidad en esta que puede resultar en serios problemas de corrupción.

Problema general 2: Captura e influencia indebida de la política en entidades del Gobierno Nacional y territorial

Problema específico 3: Riesgo promedio alto de corrupción en la contratación en entidades del Gobierno Nacional

El riesgo de captura de recursos públicos por parte de privados en el sistema de compra pública es más alto en aquellos procesos sin competencia o con bajo nivel de competencia. Por esta razón, se han hecho diversos estudios de riesgo de corrupción con una metodología desarrollada por Fedesarrollo y el IMCO de México (Zuleta *et al.*, 2018; Zuleta *et al.*, 2019). Estos trabajos construyeron un índice de riesgo que permite observar la ausencia de competencia en los procesos de contratación a nivel de entidad contratante a partir de la distribución de los contratos suscritos. El índice de riesgo de corrupción (IRC) tiene como base cuatro indicadores: (i) la contratación directa excluyendo la prestación de servicios personales y apoyo a la gestión como porcentaje del total de la contratación (tanto en el número como en el valor de los contratos); (ii) contratistas persistentes 2015-2016 (en total de contratistas, en número de contratos, y en valor de los mismos); (iii) porcentaje de contratos con adiciones presupuestales y adiciones presupuestales como porcentaje de la

Tabla 5.
Adiciones presupuestales 2015: Nación vs Entidades territoriales

Variable 2015	Nivel	Media	Mediana	Desviación	Min	Max
Contratos con adiciones como % del total de contratos	Nacional	8,38%	5,4%	10,4 p.p	0 %	72,5 %
	Territorial	3,62%	0%	8,46 p.p	0 %	100 %
Adiciones como % del valor contratado	Nacional	3,83%	1,2%	8,38 p.p	0 %	81 %
	Territorial	2,06%	0%	36,21 p.p	0 %	567 %

*Los valores que siguen el máximo territorial de adiciones como porcentaje del valor contratado son: 521% y 505%

Fuente: Zuleta, Saavedra y Medellín (2018)

cuantía del contrato; y (iv) el índice de concentración de contratistas (tanto en número como en valor de los contratos) (Zuleta *et al.*, 2018).

Uno de los principales resultados de la metodología de Zuleta *et al.*, (2018) (consistente con los resultados de Zuleta *et al.*, (2019) con base en la metodología y sujeta a ejercicios de robustez), es que en promedio las entidades del Gobierno Nacional no tienen un menor nivel de riesgo de corrupción que las entidades territoriales. Son numerosos los casos documentados de entidades del Gobierno Nacional con casos sancionados de corrupción (e.g., Dirección Nacional de Estupefacientes, Fonade, Ministerio de Agricultura, Ejército Nacional, entre otros).

Ahora, en cuanto a la desagregación por sectores administrativos, se encuentra que las de mayor riesgo hacen parte del sector ambiente y le siguen Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, e Interior. Cabe resaltar que todos los sectores administrativos tienen representación dentro de las entidades con mayor riesgo de corrupción.

Problema específico 4: Captura a través de redes de esquemas de contratación y configuración de riesgo extremo en la contratación en algunas regiones del país y comportamiento de la contratación siguiendo ciclos electorales

A nivel territorial se presentan casos de riesgo extremo asociados con la captura y/o cooptación de la administración de entidades territoriales que instrumentan las compras públicas para extraer rentas. Un análisis de los valores máximos del Índice de Riesgo de Corrupción (Zuleta *et al.*, 2018) muestra que la participación de las entidades del nivel nacional en el decil de más riesgo es del 7%, mientras que las de nivel territorial es del 93%.

Garay *et al.*, (2020b) caracterizan la cooptación a nivel territorial examinando el departamento de Córdoba. El estudio modela y analiza la sistematicidad y complejidad de la estructura de macrocorrupción y cooptación institucional que afecta al departamento, considerando las subestructuras de macrocorrupción en el sector salud que ilustran la convergencia de agentes públicos que abusan de sus posiciones. Para desarrollar la investigación empírica son aplicados protocolos y métodos referidos como Análisis de Redes Criminales (ARC), basados en el Análisis de Redes Sociales (ARS). Los nodos/agentes más relevantes de cada subestructura –en términos del establecimiento de interacciones directas y de la capacidad para intervenir– son en su mayoría IPS y EPS que establecieron contratos con la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba. Por este motivo, aunque la mitad del total de interacciones identificadas son de carácter económico, otro 40% describe la pertenencia a empresas, lo cual coincide con que la principal categoría identificada de nodos/agentes es la de representante legal, con la mitad de las interacciones, mientras que, en términos de poder de decisión, se registraron tres secretarios de Salud del departamento.

Dichos contratos no resultaron únicamente del pago esporádico de sobornos por parte de los representantes de esas IPS a los funcionarios públicos de la Secretaría de Salud. Por el contrario, la manipulación de los contratos se adelantó mediante procedimientos de cobros irregulares con sobrecostos, pacientes inexistentes y tratamientos no cubiertos, o prestados simultáneamente, en municipios distintos por un mismo profesional de salud. Estos procedimientos únicamente fueron posibles gracias a la estrecha cooptación no subordinada de los funcionarios públicos, de los representantes de las IPS y de líderes políticos como el ya

investigado gobernador de Córdoba, quien aparece de manera reiterada en la mayoría de los casos analizados. La estructura ilícita conformada en el departamento de Córdoba, por lo tanto, se sustenta en una articulación de recursos políticos y económicos coincidente con las definiciones de macrocorrupción y cooptación institucional observadas.

Más allá de casos de macrocorrupción, la utilización de los contratos públicos para recompensar a los donantes de campaña representa una de las manifestaciones de corrupción más diagnosticadas en el país. Ruiz (2018) examina este fenómeno y encuentra que estos esquemas generalmente se aprovechan de modalidades de contratación poco transparentes y con reducida competencia²⁰. La naturaleza de los contratos otorgados a los donantes es de corto plazo, por lo cual se asegura el pago de estos contratos durante el tiempo de mandato del político. Además, dichos contratos son otorgados mediante la modalidad de valor mínimo o mínima cuantía, que únicamente requiere publicar la oferta por 24 horas. Así, el único criterio para elegir al contratista es el que otorgue el menor valor o cuantía, lo cual reduce la calidad de los contratistas y beneficia a los donantes de las campañas políticas. El autor encuentra que la celebración de contratos con donantes de campaña termina incrementando los costos de proveer bienes públicos a la sociedad. Un estudio de Transparencia por Colombia (2019b) muestra que recompensar a donantes con contratos es una práctica común: la tercera parte de los financiadores privados de las campañas territoriales tienen contratos con el Estado.

Por último, la extensión de la influencia de la política se manifiesta en los patrones de contratación alrededor de los periodos electorales, donde se evidencian picos de contratación –sobre todo contratación directa– en los años correspondientes a cambio presidencial y de alcaldes y gobernadores (Zuleta *et al.*, 2018).

Problema específico 5: Falta de capacidad en talento humano y presupuestal para hacer estudios de mercado, estudios previos y gestión contractual

Más allá de las reglas que rigen la preparación, adjudicación y ejecución de contratos, la capacidad técnica y presupuestal de las instancias públicas relevantes re-

presenta un factor clave para garantizar la transparencia y reducir la corrupción en la contratación pública. En este sentido, la OCDE (2019a) ha señalado que la falta de capacidad para llevar a cabo evaluaciones de necesidades, estudios de mercado y evaluaciones de proyectos constituye un riesgo a la integridad en la fase precontractual, dado que no existe una base de información sólida para comparar ofertas lo cual crea oportunidades para que los actores externos influyan indebidamente en esta etapa. Además, un desafío recurrente en la implementación de los sistemas de contratación electrónica es el bajo conocimiento y falta de habilidades técnicas de los usuarios de estos sistemas, lo cual puede llevar a su subutilización, tanto entre entidades públicas como entre los oferentes (EBRD, 2015; OECD, 2015a). Por último, los riesgos de corrupción en la etapa post-adjudicación aumentan en la medida que los funcionarios carecen de conocimientos técnicos de gestión de contratos y control de pagos.

Estas consideraciones son altamente pertinentes para que Colombia controle la corrupción en la contratación pública y aproveche mejor el potencial de herramientas como el SECOP II. La Comisión de Gasto y la Inversión Pública, organizada por Fedesarrollo, destacó en su informe final de 2018 el “bajo desarrollo y gestión de las capacidades de los actores del Sistema de Compra Pública” como uno de los problemas principales del sistema (Fedesarrollo, 2018). En particular, señala la necesidad de fortalecer la capacidad de las instancias públicas para llevar a cabo estudios de evaluación, detallados y completos, previo a la contratación de obras públicas. Además, recomienda reforzar las habilidades y conocimientos de los funcionarios del sistema sobre gestión de contratos y tecnologías de información. En este sentido, la Comisión propone el desarrollo de programas de capacitación y certificación de competencias del personal que participa en las varias etapas del sistema de contratación pública²¹.

Problema específico 6: Falta de integración en los sistemas de información y coordinación interinstitucional e información incompleta y de baja calidad en los registros de SECOP

La adopción de las plataformas electrónicas ha avanzado de forma importante en los últimos años. Zuleta *et al.*, (2020) muestran una tendencia creciente del núme-

20 De manera similar a Ashworth (2006), Coate (2004) y Snyder (1990), encuentran que elegir un político financiado con donaciones no mejora los resultados económicos de la entidad territorial que dirige y, por el contrario, reduce la inversión privada y profundiza los desbalances fiscales.

21 La experiencia reciente del Programa de Alimentación Escolar (PAE) demuestra claramente los riesgos en las fases previas de la contratación pública. El PAE sufrió graves problemas en la fase precontractual de valoración de la necesidad y el estudio de mercado, en donde contratistas y proveedores incidieron en estos procesos y se concretaron acuerdos informales sobre los contratos.

ro de registros efectuados en cada una de las plataformas del SECOP entre 2014 y 2018 (con excepción del 2016 por el registro de los contratos de concesión de las Asociaciones Público-Privadas –APP– de la cuarta generación). El monto de los contratos registrados en 2018 ascendía a \$69 billones en el SECOP I, \$32.8 billones en el SECOP II, y \$2.8 billones en la TVEC. Un estudio reciente de la Universidad de los Andes (2020) encontró que la adopción de SECOP II está asociada con una reducción en la probabilidad de utilizar la contratación directa y menores tiempos entre la publicación y firma de contratos²².

Sin embargo, el sistema de información de contratación pública (SECOP II y TVEC) no se encuentran integrados con otros sistemas de información clave para la gestión pública financiera, como el Sistema Integrado de Información Pública (SIIF) y el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP). Esta situación debilita el monitoreo y control holístico de los contratos a lo largo de las distintas fases, y resulta en cuellos de botella de gestión y demoras en los pagos y programación del PAC. Además de dificultar la vigilancia de los contratos, la falta de integración e interoperabilidad de estos sistemas presenta un riesgo de corrupción en la ejecución de los pagos de los contratos, dado que se ha vuelto común el soborno para adelantar los pagos. Lo anterior refleja, además, la insuficiente coordinación entre entidades como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y Colombia Compra Eficiente.

A pesar de que ha mejorado considerablemente en años recientes, la calidad y completitud de la información registrada en SECOP I y II sigue presentando deficiencias que socavan su utilidad como herramienta de transparencia y control. Estas limitaciones incluyen el número de registros con datos faltantes o inconsistentes; la falta de estandarización en el reporte de datos, dado que están registrados por las mismas entidades contratantes; y la inconsistencia en las variables utilizadas entre SECOP I y SECOP II, lo cual dificulta comparaciones entre registros de las diferentes plataformas. Estos temas han sido señalados por Fedesarrollo, Transparencia por Colombia y la Universidad de los Andes. Esta última institución, por ejemplo, en una evaluación de impacto del SECOP II, encontró que los

datos no permitieron calcular precios unitarios para las compras de bienes y servicios por la falta de estandarización en el reporte de esta variable. Como resultado, es difícil saber con precisión los ahorros que pueden lograrse con estas plataformas o comparar las compras de las entidades públicas con las condiciones del mercado (Universidad de los Andes, 2020). De manera similar, Zuleta *et al.*, (2020) resaltan algunas deficiencias en la calidad de la información relacionada a los registros de empréstito a nivel nacional y territorial.

3. Empleo público

a. Introducción

En Colombia hay un uso clientelista de los contratos de prestación de servicios y de los cargos provisionales en el contexto de una tendencia creciente en el uso de estas figuras en el sector público, y una debilidad estructural en la política de talento humano en el Estado colombiano. También hay una percepción extendida de corrupción y una valoración negativa de los funcionarios públicos. Según el Barómetro de Transparencia Internacional, en 2019 el 49% de los encuestados pensaba que la mayoría de los empleados públicos en Colombia eran corruptos. En este contexto, es necesario analizar los factores que determinan la percepción de corrupción tan alta que se tiene acerca de los funcionarios. También, debe analizarse el uso de los empleos públicos como beneficio para los grupos clientelistas.

En Colombia parece haber un abuso de las modalidades flexibles de contratación en el sector público. El cambio en la forma de contratación se volvió prevalente (Fedesarrollo, 2018; Sanabria, 2016, 2015) y se ha ampliado indiscriminadamente (OECD, 2013) sin mayor evidencia sobre la efectividad de la gestión pública y la calidad de las políticas públicas. La vinculación por prestación de servicios, que en el caso colombiano se caracteriza por celebrarse por un término fijo y no genera relación laboral ni pago directo de prestaciones sociales, es una modalidad fuertemente arraigada en el país (Sanabria *et al.*, 2019).

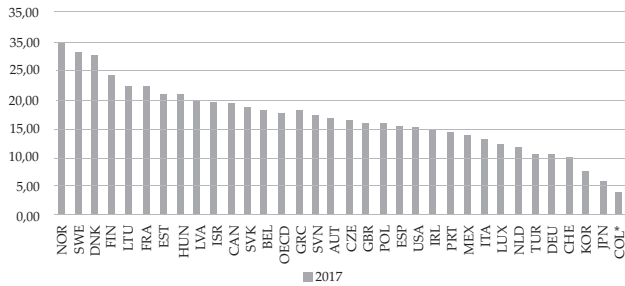
Colombia es un país que, en el contexto de los países OCDE, tiene un porcentaje muy bajo de empleo público como proporción del empleo total (Gráfico 7), lo que sugiere que no es viable reducir aún más la planta estatal. El número de 3,8% es significativamente inferior al promedio OCDE de 17,7%. Según datos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Colombia cuenta con 1.26 millones de servi-

22 En particular, se encontró que la utilización del SECOP II para contratar o comprar una clase de bien o servicio determinado reduce la probabilidad de utilizar la contratación directa para esta clase de bien o servicio en 3 puntos porcentuales (p.p.) y disminuye el tiempo entre la publicación y firma del contrato por 7 días.

dores públicos si se cuentan contratistas y otras modalidades de vinculación. El 56% de la fuerza laboral del Estado lo constituyen docentes (26%) y uniformados (30%). El 44% restante son funcionarios del Gobierno Nacional, gobierno territoriales y empleados de entidades descentralizadas (554 mil personas).

Gráfico 5.

Proporción de personas contratadas en el sector público como porcentaje del empleo total, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2020).

Finalmente, existe una ausencia de políticas claras y eficientes de gestión del talento humano, sin coordinación entre la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), desarticulada entre la planta y los contratos de prestación de servicios, con ausencia de ejecución estratégica de la política, demoras en los procesos de selección, y una inadecuada gestión del desempeño.

b. Definición de problemas generales y específicos

Problemas generales y específicos en el empleo público

Problema general: Politización de los contratos de prestación de servicios y de los cargos provisionales en el contexto de una tendencia creciente en el uso de estas figuras en el sector público, y debilidad en la política de talento humano en el Estado colombiano

1. Existe una proporción estructuralmente alta y creciente de la contratación por prestación de servicios con respecto a la nómina de empleados públicos que siguen un comportamiento clientelista.
2. Ausencia de políticas claras y eficientes de gestión del talento humano, desarticulada entre la planta y los contratos de prestación de servicios, ausencia de ejecución estratégica de la política e inadecuada gestión del desempeño.

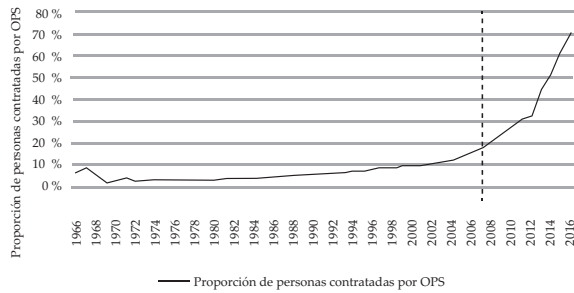
Problema general: Politización de los contratos de prestación de servicios y de los cargos provisionales en el contexto de una tendencia creciente en el uso de estas figuras en el sector público, y debilidad en la política de talento humano en el Estado colombiano

Problema Específico 1: Existe una proporción estructuralmente alta y creciente de la contratación por prestación de servicios con respecto a la nómina de empleados públicos que siguen un comportamiento clientelista

Las decisiones sobre el congelamiento de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000) –a la que se acogieron algunos municipios– y los cambios realizados a la normativa que rige la contratación por prestación de servicios, como la Ley 1150 de 2007, han generado un aumento de la población contratada por esta modalidad (Fedesarrollo, 2018), lo que pudo afectar la eficiencia del gasto público y propiciar espacios para el clientelismo, el patronazgo político y la efectividad de las organizaciones públicas.

Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20% se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70% (Gráfico 6). Si bien este cambio en la probabilidad de ser contratista puede estar asociado a cambios en la forma de ingreso a la carrera del empleo público, también se ha visto materializado en un aumento dramático del número de contratos por prestación de servicios en los últimos años. Los contratistas del sector público representaron, en 2019, 244 mil personas según el Ministerio de Trabajo. Por otra parte, hay evidencia de percepción sobre una excesiva contratación; el 64% de los servidores de planta encuestados cree excesivo el personal contratista vinculado a la entidad, y el 52% piensa que falta personal de planta para llevar a cabo las tareas misionales (Dane, 2009, 2013).

Gráfico 6.
Proporción de personas contratadas en el sector público por prestación de servicios



Fuente: Nota de Política No 35, Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, 2019.

También se ha encontrado que los contratos de prestación de servicios resultan en pérdida de bienestar para los empleados. Sanabria *et al.*, (2019) encuentran que, en promedio, “ser contratista disminuye 37% el salario bruto mensual devengado con respecto a tener un contrato de planta.” Esta brecha, en términos de salario, aumenta una vez se aplican los descuentos por prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los contratistas deben asumir el pago de las prestaciones y no tienen primas ni bonificaciones como en el caso de otras tipologías contractuales. Los hallazgos son consistentes con los resultados identificados en la literatura. Adicionalmente, Sanabria *et al.*, (2019) encuentran que ser contratista aumenta la probabilidad de desear cambiar de trabajo (27 p.p.), disminuye la probabilidad de estar satisfecho con: (i) el trabajo (28 p.p.); (ii) los beneficios ofrecidos por el trabajo (78 p.p.); (iii) y la jornada de trabajo (49 p.p.). Finalmente, disminuye la probabilidad de tener una percepción de trabajo estable (50 p.p.).

Contrario al marco constitucional, la operación actual del sistema de empleo público se caracteriza por la utilización clientelista de los contratos de prestación de servicios y los nombramientos provisionales. La Corte Constitucional afirma que la construcción de un régimen de carrera administrativa debería tener el fin de conducir a la integración de un aparato burocrático idóneo, técnico, eficiente y eficaz, comprometido con los fines esenciales del Estado y de la función pública (Sentencia SU-917-2010, Corte Constitucional de Colombia). A su vez, debería construirse mediante concursos de méritos abiertos y transparentes, ajeno a consideraciones de orden partidista, clientelar o nepotista y respetuoso del principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública. Hay evidencia empírica de la utilización clientelista de los contratos

de prestación de servicios (Sanabria, 2016). Al construir diferentes medidas de la persistencia de los contratistas de prestación de servicios en la contratación pública, a nivel de entidad estatal, vemos un cambio de la distribución entre 2015 y 2016 (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2018), coincidiendo con el cambio de administración para el periodo 2016. Además, los análisis de Transparencia por Colombia (2019b) encuentran que el 80% de los contratos otorgados a financiadores de campañas políticas, se asignan por contratación directa, y la mayoría de estos representan prestación de servicios.

En cuanto a los cargos provisionales, solo se han realizado concursos de provisión de empleos de carrera en entidades del nivel nacional y, excepcionalmente, en algunas ciudades, en especial capitales de departamentos, faltando por cubrir la inmensa mayoría de entidades territoriales. Así las cosas, se ha utilizado recurrentemente la figura de la provisionalidad, pues la persistente falta de concursos públicos de mérito exige vinculaciones temporales para asegurar la prestación del servicio por parte de la administración pública. La provisionalidad como porcentaje de los empleos de planta totales alcanza el 30% en el nivel nacional, mientras que en el nivel territorial alcanza 40% y 33% para gobernaciones y ciudades capitales de departamento, respectivamente (Transparencia por Colombia, 2019d). Los nombramientos provisionales tienen el mismo nivel de discrecionalidad que los contratos de prestación de servicios, por lo cual también tienen riesgo de manipulación política.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 derogó el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, lo que permite el crecimiento de los gastos de personal por encima de la inflación y supone una oportunidad para una transición a esquemas de planta que reemplacen a los contratos de prestación de servicios.

Problema específico 2: Ausencia de políticas claras y eficientes de gestión del talento humano, desarticulada entre la planta y los contratos de prestación de servicios, ausencia de ejecución estratégica de la política e inadecuada gestión del desempeño

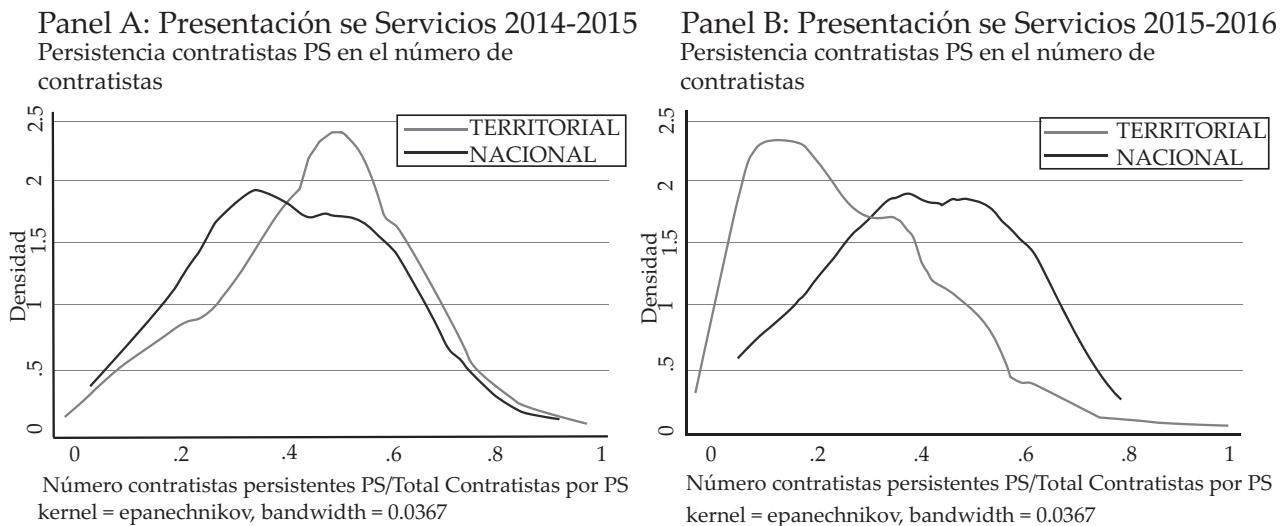
En Colombia existe una debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades y una ausencia de liderazgo de la cabeza del sector en la DAFP, que no asume funciones sobre los lineamientos de los contratos de prestación de servicios. En particular, existe una “falta de articulación y coordinación entre la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y el Departamento Administrativo de la Fun-

ción Pública (DAFP), falta de innovación tanto en la CNSC como en el DAFP (Rincón, 2017; Sanabria, 2015); la inadecuada delimitación de competencias entre la CNSC y el DAFP y los limitados recursos financieros de ambos entes, pero en especial de la CNSC (Rincón *et al.*, 2017)” (Transparencia por Colombia, 2019d).

La política de selección en la planta estatal es ineficiente porque toma tiempos muy extensos, no hay claridad en los perfiles y es poco transparente en los

procesos de selección. Existen demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera, en parte, por el rol de Comisión Nacional del Servicio Civil, que tiene una nómina de 56 servidores y 140 contratistas para atender a más de 6.100 entidades y sus procesos de selección (CNSC, 2014; OECD, 2014). Las demoras en los procesos de selección se han debido a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se buscan proveer y la falta de una agenda común entre el DAFP y la CNSC (Strazza, 2014).

Gráfico 7.
Distribución de contratos de prestación de servicios persistentes como porcentaje de los contratos de PS totales para entidades nacionales y territoriales



Fuente: Zuleta, Saavedra y Medellín (2018).

Adicionalmente, hay problemas de alineación entre el diseño de los concursos de selección, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad. Los servidores consideran que los concursos no profesionalizan la función pública (31,2%), no promueven condiciones de igualdad (32%) y no son transparentes (30,8%) (Dane, 2009, 2013). El grupo focal con secretarios generales realizado por la Universidad de los Andes (Sanabria *et al.*, 2016) destacó que las grandes rigideces y cuellos de botella en la selección y contratación incentivan la vinculación de contratistas sin un estudio racional de plantas.

Una de las dificultades en poder implementar una transición en algunas organizaciones de un número alto de contratistas a empleados de planta es la percepción de que los funcionarios tienen menor compromiso con los objetivos estratégicos de la entidad o que carecen de un esquema de evaluación de desempeño que funcione.

Los procesos de evaluación del desempeño laboral no se alinean fácilmente con la gestión estratégica de las organizaciones. La mayoría de los servidores obtuvo resultados sobresalientes en las evaluaciones, que no corresponden con la percepción existente de los directivos y la ciudadanía (Escuela de Gobierno, 2014; Strazza, 2014; World Value Survey). Según el BID, las evaluaciones de desempeño presentan problemas debido a su baja funcionalidad, la debilidad de los objetivos e indicadores, la ausencia de monitoreo y la ausencia de una estructura de incentivos balanceada (Strazza, 2014).

Por otro lado, la política salarial, fundamental para incentivar el desempeño, se encuentra poco desarrollada. No se cuenta con evidencia actualizada sobre la situación salarial de los servidores y sus efectos en diferentes aspectos organizacionales. Para los servidores en general, los salarios bajos llevan a prácticas irregulares. El informe de la OECD (2013) destaca que en el

sector público colombiano el salario no refleja el desempeño real, sino que está estructurado de forma rígida y el Estado no cuenta con información de salarios que facilite sus decisiones estratégicas.

4. Captura de la formulación e implementación de regulación y política pública

a. Introducción

En esta sección se identifican varios riesgos de corrupción que surgen en el contexto de la formulación de regulaciones y políticas públicas, y la implementación de los programas públicos. Dado que estos procesos involucran a diversas entidades públicas de las distintas ramas y niveles de Gobierno, esta discusión no pretende ser exhaustiva, sino destacar las áreas donde se ha señalado riesgos de corrupción, acorde con el marco lógico de la comisión. Se desarrolla a partir de dos problemas generales: (i) la incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de regulaciones y políticas públicas en el Congreso, Ejecutivo, y agencias regulatorias; y (ii) el abuso de la implementación de programas públicos para fines políticos y electorales.

b. Definición de problemas generales y específicos

Problemas generales y específicos en la formulación e implementación de regulación y política pública

Problema general 1: Incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de regulaciones y políticas públicas en el Congreso, Ejecutivo, y agencias regulatorias

1. Falta de regulación del cabildeo.
2. Vacíos en la regulación de conflictos de interés y el régimen de declaraciones de bienes e intereses.
3. Falta de transparencia en el proceso legislativo.
4. Riesgo de captura por falta de independencia de los superintendentes y agencias reguladoras.
5. Riesgo de corrupción en la regulación del uso del suelo.

Problema general 2: abuso de la implementación de programas públicos para fines políticos y electorales

6. Riesgos de corrupción en el presupuesto regionalizable no regionalizado (cupos indicativos).
7. Clientelismo en los subsidios y servicios del Estado.

Problema general 1: Incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de regulaciones y políticas públicas en el Congreso, Ejecutivo, y agencias regulatorias

Problema específico 1: Falta de regulación del cabildeo

El cabildeo o *lobbying* representa una forma legítima de exponer los intereses de los distintos grupos frente a las instancias públicas. Estas actividades pueden llegar a mejorar la calidad de las políticas públicas al incrementar la información disponible a los tomadores de decisiones. Sin embargo, bajo ciertas condiciones el cabildeo se convierte en un riesgo de captura del proceso de formulación de políticas públicas por intereses privados. En particular, este riesgo aumenta en la medida que el acceso a los representantes del gobierno se encuentra limitado a un número reducido de intereses poderosos y que las actividades de los lobistas consisten en la entrega de beneficios particulares en vez de la provisión de información para la toma de decisiones (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

Lo anterior motiva los esfuerzos para regular y transparentar las actividades de cabildeo, que se han vuelto más comunes en los últimos años como herramienta anticorrupción a nivel internacional. La OCDE, por ejemplo, emitió en 2010 diez principios para garantizar la transparencia e integridad del cabildeo, que se centran en cuatro pilares: (i) definir de forma clara los conceptos de cabildeo y cabildeo; (ii) garantizar el acceso justo y equitativo de todos los *stakeholders* al proceso de formulación de políticas públicas; (iii) asegurar un nivel adecuado de transparencia acerca del cabildeo que permite que actores de la sociedad civil, medios, y el público en general vigilen las actividades de cabildeo; y (iv) establecer reglas y lineamientos claros para la conducta de los funcionarios públicos y los lobistas.

En Colombia, el Congreso ha debatido más de una docena de proyectos de ley relacionados con el cabildeo sin que se haya concretado un marco regulatorio que se ajuste a estos estándares internacionales. Durante el actual gobierno, se han presentado cuatro proyectos, dos de los cuales han sido archivados. Lo anterior a pesar de que existe un claro mandato constitucional para regular el cabildeo²³. En general, estas iniciativas han enfrentado la oposición de gremios, quienes se preocupan de que impongan requerimientos innecesarios y

23 Constitución Política, artículo 144, inciso 2° (Modificado por el artículo 7°, Acto Legislativo 01 de 2009): "Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley."

onerosos sobre las interacciones entre privados y cualquier funcionario del gobierno.

Actualmente, la Cámara de Representantes cuenta con un registro de cabilderos, creado a través de la Resolución 2348 de 2011 de esa corporación; sin embargo, al incluir solo los lobistas que ejercen frente a los congresistas, cubre una porción pequeña de las actividades de cabildeo en el país. Como reflejo de lo anterior, Colombia tiene un puntaje de 0,75 en una escala de 0 a 3 en la variable de regulación sobre cabildeo de la OCDE, por debajo de países de la región como Chile (3), México (3), Argentina (1,5), y Perú (1,5). Así las cosas, el cabildeo se desarrolla en condiciones de opacidad y con una ausencia de control y normas, situación que aumenta los riesgos de corrupción e implica el acceso desigual a los tomadores de decisiones.

Hay dos proyectos de ley para regular el cabildeo que se encuentran en el primer debate del proceso legislativo. Los proyectos comparten los objetivos fundamentales de crear un registro de cabilderos para transparentar tanto la identidad de los cabilderos como las actividades de cabildeo; obligar a los cabilderos a registrar esta información y a los funcionarios públicos a verificarla; restringir y prohibir cierto tipo de actividades; y establecer sanciones tanto a los cabilderos como a los funcionarios públicos. El proyecto radicado en marzo de este año (Proyecto de Ley 410 de 2021) obliga expresamente el reporte de información sobre viajes financiados por cabilderos o clientes, y establece un periodo de restricción más largo para ejercer cabildeo ante entidades donde el lobista fungía como funcionario o contratista.

Problema específico 2: Vacíos en la regulación de conflictos de interés y el régimen de declaraciones de bienes e intereses

La existencia de conflictos de interés de los funcionarios públicos, y la falta de transparencia acerca de sus intereses económicos, son factores que pueden favorecer la incidencia indebida de intereses privados en la formulación de políticas públicas. Un conflicto de interés ocurre cuando un funcionario público guarda un interés privado que puede influir indebidamente en el desempeño de su función y responsabilidades públicas (OCDE, 2015a). Si bien no constituye un acto de corrupción en sí mismo, la existencia de un conflicto de interés puede desembocar en el abuso del poder público en beneficio de intereses privados, sobre todo cuando no hay información pública al respecto. La creciente movilidad de personal entre los sectores públicos y

privados –fenómeno conocido como la puerta giratoria– ha vuelto más pertinente las inquietudes acerca de los conflictos de interés (OCDE, 2015a). Además de la puerta giratoria, los conflictos de intereses suelen surgir cuando los funcionarios públicos tienen intereses económicos que pueden estar afectados por las decisiones tomadas en su rol como servidores públicos.

A nivel internacional, se ha buscado limitar los riesgos de corrupción asociados con los conflictos de interés a través de tres herramientas principales: (i) la declaración de posibles conflictos de interés por parte de funcionarios públicos y declaraciones de patrimonio, activos, e intereses económicos; (ii) periodos de ‘enfriamiento’ o restricciones en las actividades profesionales de los funcionarios públicos después de salir del cargo; e (iii) inhabilidades para ocupar cargos públicos para lobistas, contratistas, y otros profesionales que han interactuado con el sector público (OCDE, 2015a). Si bien es importante regular los conflictos de interés, medidas restrictivas como periodos de enfriamiento e inhabilidades pueden disuadir la entrada al servicio público.

Las declaraciones de patrimonio e intereses, además de identificar posibles conflictos de intereses, también pueden servir para revelar casos de enriquecimiento ilícito. En este sentido, pueden fortalecer el control horizontal y vertical a los funcionarios públicos (De Michele y Dassen, 2018). La literatura académica ha encontrado que los regímenes de declaración de intereses están asociados con menores percepciones de corrupción, pero solo cuando la información es publicada abiertamente (Djankov *et al.*, 2010). Según un estudio en la India, la implementación de declaraciones de patrimonio y activos por candidatos permitió que los votantes castigaran a funcionarios corruptos y premiaran a los honestos en las urnas. Además, la obligación de presentar declaraciones puede disuadir a candidatos corruptos de postularse, creando un efecto de selección positiva en el universo de candidatos (Fisman *et al.*, 2017).

La OCDE mide la robustez de los regímenes de declaración de intereses y patrimonio a partir de los siguientes componentes: (i) el alcance del sistema, que considera los funcionarios públicos obligados, la información que deben divulgar, y los tiempos para publicar las declaraciones; (ii) la transparencia, que captura si las declaraciones de activos están disponibles al público; (iii) la verificación y ejecución, que tiene que

Tabla 6.
**Regulación de componentes de índice de robustez de
declaraciones patrimoniales y de interés**

Componente	Normativa actual	Promedio AmL (Índice OCDE)	COL (Índice OCDE)
Alcance	Quién: Todos los funcionarios públicos electos; altos funcionarios de Rama Judicial y organismos de control; ministros, directores, superintendentes; nivel nacional y territorial. Qué: ingresos y rentas, saldo de cuentas bancarias, bienes patrimoniales; participación en juntas o consejos; calidad de socio en corporaciones, sociedades y/o asociaciones; y otras actividades económicas de carácter privado. Cuándo: al posesionarse y actualizado cada año.	0,05	0,04
Sistema	Registro digital en el SIGEP o herramientas que lo sustituyan.	0,06	0,08
Transparencia	Disponible a público, de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas.	0,04	0,00
Verificación y ejecución	La información debe publicarse de tal forma que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad; <u>no especifica sanciones.</u>	0,08	0,05
Conflicto de interés	Incluye la declaración de posibles conflictos de interés.	0,08	0,12

Fuentes: Ley 2013 de 2019 y OCDE (2020).

Tabla 7.
Regulación de conflictos de interés en Colombia

Área	Estado actual	Puntaje OCDE regulación de conflictos de interés
Registro de conflictos de interés	Sí. Congresistas: obligados a declarar conflictos de interés que pueden surgir en ejercicio de sus funciones (Ley 2003 de 2019). Otros funcionarios: obligados a declarar información que puede ocasionar conflictos de interés bajo la Ley 2013 de 2019.	2,85/3
Periodo de enfriamiento	Sí. Prohibición de 2 años para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, o para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado; prohibición indefinida para los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones (Ley 1474 de 2011).	
Restricciones pre- empleo	No.	

Fuentes: Ley 1474 de 2011, Ley 2003 de 2019, Ley 2013 de 2019 y OCDE (2020).

ver con la existencia y efectividad de procesos de verificación de la información presentada y las sanciones en caso de irregularidades; (iv) el diseño del sistema, que incluye los procesos para entregar información y la gestión de la información presentada; y (v) la prevención de conflictos de interés, que considera las herramientas para detectar y resolver posibles conflictos de interés. Según el índice de robustez de declaraciones patrimoniales y de interés de la OCDE (2020), Colombia tiene un puntaje ligeramente inferior al promedio de los 12 países de América Latina contemplados en el índice, y presenta debilidades en lo que tiene que ver con la verificación automatizada de la información y el régimen de sanciones (Tabla 6).

En los últimos años, se han aprobado dos proyectos de ley que buscan fortalecer la regulación de conflictos de interés y garantizar la transparencia de los activos e intereses económicos de los funcionarios públicos. La Ley 2003 de 2019 establece la obligación de que los congresistas declaren conflictos de interés que pueden surgir en el ejercicio de sus funciones. Estas declaraciones deben quedar en un registro digitalizado y de fácil consulta y acceso, y deben incluir información acerca de posibles conflictos de interés del congresista y su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad. A su vez, la Ley 2013 de 2019 obliga a todos los funcionarios electos, así como los altos funcionarios de la Rama Ejecutiva y Judicial, tanto a nivel nacional como territorial, a poner a disposición del público información sobre sus ingresos, activos e intereses económicos (Tabla 6). Esta declaración es un requisito para posesionarse y debe estar actualizado cada año. Los avances de esta normativa se reflejan en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, donde Colombia consigue un buen puntaje respecto a los países de América Latina en la variable de las regulaciones acerca de los conflictos de interés.

A pesar del progreso en esta materia, se han señalado algunos vacíos que siguen limitando la efectividad de estas reglas para controlar la corrupción. Primero, no existe una entidad responsable de garantizar el cumplimiento en todo el sector público, verificar la información publicada, y sancionar los servidores públicos que no declaran conflictos de interés y patrimonio. En segundo lugar, el concepto de conflicto de interés contemplado en la Ley 2003 de 2019 solo considera el beneficio directo al congresista y, de esta forma, excluye de la definición de conflicto de interés los beneficios

que pueden obtener los financiadores de las campañas a partir del ejercicio de las funciones de los congresistas²⁴. Por esta razón, Transparencia por Colombia apoyó una demanda en contra de esta ley²⁵. En tercer lugar, la actual normativa sobre las declaraciones de patrimonio y activos no obliga a los candidatos, lo cual se ha implementado en las reformas recientes en Chile y Perú y que se ha demostrado eficaz en fortalecer el *accountability* electoral en el caso de la India (Fisman *et al.*, 2017).

Problema específico 3: Falta de transparencia en el proceso legislativo

El proceso legislativo en Colombia presenta amplias brechas de transparencia, lo cual incrementa los riesgos de que intereses particulares incidan de forma indebida en la formulación de leyes. Lo anterior, se ve agravado por el alto nivel de discreción del que gozan algunos actores dentro del proceso de debatir y aprobar proyectos de ley. Según la literatura especializada, los actores con la capacidad de controlar la agenda legislativa ejercen gran influencia sobre los resultados de política pública, lo cual les convierte en blancos para los intereses particulares que quieren incidir en el proceso legislativo (Cox, 2000; Yadav, 2012). Si bien estas dinámicas son inherentes al proceso legislativo, pueden volverse focos rojos para la corrupción cuando no existe transparencia acerca de su actuación y criterios claros para la toma de decisiones.

En el caso colombiano, existen varios actores que ejercen un alto nivel de discreción en el proceso legislativo. Las comisiones permanentes son determinantes para definir la agenda legislativa, dado que deben aprobar todos los proyectos de ley en el primer y tercer debate y, a diferencia de las comisiones en la mayoría de los congresos en América Latina, su decisión es definitiva. La mayoría de las iniciativas son archivadas en el primer debate en comisión (Pachón y Muñoz, 2020). Dentro de las comisiones, los ponentes cuentan con un amplio margen de maniobra para influir las perspectivas de una iniciativa e inclusive modificar su contenido para beneficiar ciertos intereses. Los presidentes de las

24 Si bien la Ley 2003 de 2019 explícitamente indica que no constituye un conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

25 En la demanda TPC argumenta que la norma es insuficiente al limitar (i) el conflicto de interés únicamente a un “beneficio particular, directo y actual para el congresista” y (ii) el trámite de dicho conflicto únicamente a una constancia escrita que no sea sometida a una discusión pública’. Ver: <https://transparencia-colombia.org.co/2021/01/04/comentario-frente-a-la-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-el-literal-e-del-articulo-1-de-la-ley-2003-de-2019/>

comisiones, al designar los ponentes de los proyectos de ley, también tienen gran influencia sobre las perspectivas de los proyectos de ley debatidos en la comisión (Pachón y Johnson, 2016). Esta discreción, combinada con la falta de transparencia sobre la presentación de enmiendas²⁶, permite que se introduzcan cambios significativos en los proyectos de ley, mediados por los secretarios de las comisiones y las plenarias, sin que se sepan quienes los promovieron o si fueron votados (Pachón, 2018). Lo anterior crea claros riesgos de que intereses privados, actuando a través de cabilderos, capturen el proceso de formular proyectos de ley.

Además de las comisiones permanentes, las comisiones de conciliación juegan un rol clave en la aprobación de los proyectos de ley cuando existen diferencias en los textos aprobados por las dos cámaras. A pesar de la importancia de estos órganos dentro del proceso legislativo, existe poca transparencia o reglamentación sobre su funcionamiento (Congreso Visible, 2013). Por ejemplo, no se elaboran actas de las discusiones de estas comisiones ni se regulan los cambios de contenido de los proyectos que se pueden realizar durante el proceso de conciliación. Además, la actual reglamentación no define claramente el proceso de selección de los integrantes de las comisiones de conciliación, lo cual crea un alto nivel de discreción para las mesas directivas y los presidentes de las Cámaras sobre la composición de estos cuerpos²⁷.

Problema específico 4: Riesgo de captura por falta de independencia de los superintendentes y agencias reguladoras

Las entidades regulatorias contribuyen a definir las reglas del juego de los mercados, por lo cual la incidencia indebida en las decisiones de las reguladoras puede generar rentas para privados en perjuicio del interés público y del funcionamiento eficiente del mercado. Un factor que aumenta el riesgo de la captura de la regulación es la falta de independencia de las entidades regulatorias, que permite su manipulación en favor de agentes económicos con influencia sobre los actores políticos. Así las cosas, en contextos de insuficiente independencia regulatoria, cualquier canal de influencia política que tienen los grandes intereses económicos

(por ejemplo, el financiamiento de campañas), puede desembocar en la captura de la regulación.

En Colombia, este riesgo está presente dado el alto nivel de discreción del Poder Ejecutivo en seleccionar y remover los superintendentes, la participación de entidades de la Rama Ejecutiva en las comisiones regulatorias y la concentración del poder decisorio en materia regulatoria (Sanclemente-Arciniegas, 2020). Los superintendentes son funcionarios de libre nombramiento y remoción del presidente, lo cual crea la posibilidad de que actores económicos con influencia política logren incidir en la selección de estos cargos para favorecer sus intereses. Sumado a esto, la figura de superintendente concentra el poder decisorio en materia regulatoria dada la debilidad de los espacios de decisión colegiada. Si bien se han establecido consejos u órganos consultivos en áreas como los servicios públicos, el sector financiero, e industria y comercio, los integrantes de estos cuerpos en general han sido seleccionados por el Ejecutivo y, además, no cuentan con una facultad de sanción suficiente (Sanclemente-Arciniegas, 2020). Dado lo anterior, su utilidad para garantizar mayor independencia y diversidad de perspectivas ha sido limitada, y las decisiones importantes siguen recayendo en el superintendente, quien muchas veces actúa como agenda del presidente.

Lo anterior está en línea con los resultados del *Rule Law Index* elaborado por la ONG World Project Justice, donde se compara entre países si la normativa gubernamental establecida se aplica sin influencias indebidas. Colombia se encuentra a niveles similares del resto de Latinoamérica, y distante del puntaje conseguido por Chile; país con el mejor puntaje de América Latina en esta variable²⁸.

Como parte del proceso de adhesión a la OCDE, se tomaron varias medidas orientadas a mejorar la calidad de la regulación en el país. A inicios de este proceso, el organismo señaló que la arquitectura institucional de las entidades regulatorias en el país (superintendencias y comisiones) “no sigue el esquema tradicional de asegurar distancia de los ministerios y del Poder Ejecutivo”, por lo cual estas entidades “no están exentas de las intromisiones políticas” (OCDE, 2014). Frente a esto, se emitió el Decreto 1817 de 2015, que establece periodos fijos de 4 años, vinculados al periodo presidencial, para los superintendentes de la Superintendencia Financie-

26 Según la Ley 05 de 1992, todo congresista puede presentar enmiendas hasta el cierre de la discusión del proyecto de ley, “mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.” (Artículo 160).

27 La Ley 974 de 2005 modifica la forma de seleccionar los miembros de las comisiones de conciliación, aunque deja un margen de discreción al establecer que estas comisiones deben estar “integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.”

28 Ver *World Justice Project Rule of Law Index* 2020; disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjpi-rule-law-index-2020>

ra, de Industria y Comercio, y de Sociedades. Si el presidente quiere remover al superintendente antes de que termine su periodo, debe motivar el acto administrativo de remoción. El decreto también establece criterios más exigentes para ocupar estos cargos y contempla una “invitación pública”, en donde los interesados pueden participar. Con este decreto, se buscó reducir la discreción presidencial en la selección y permanencia en el cargo de estos superintendentes. Sin embargo, no existe un procedimiento objetivo para evaluar los candidatos y el presidente sigue siendo determinante en el proceso de selección (Sanclemente-Arciniegas, 2020).

En los años recientes, la OCDE ha seguido manifestando preocupación por la falta de garantías de independencia de las entidades regulatorias en algunos sectores. En el caso de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), por ejemplo, el organismo internacional criticó la participación de miembros del gobierno en el regulador y propuso revocar la facultad del presidente de seleccionar comisionados (OCDE, 2019b).

Problema Específico 5: Riesgo de corrupción en la regulación del uso del suelo.

En un contexto de crecimiento de la huella urbana y una reducción de la densidad promedio de las ciudades principales del país, caracterizado por el crecimiento acelerado de la población en los municipios aglomerados a estas, se han presentado investigaciones y sanciones por cambios de uso de suelo, asociados a sobornos a funcionarios de las secretarías de planeación y las alcaldías (conocido como volteo de tierras). En un estudio en desarrollo de Fedesarrollo se encuentra una baja ejecución de las zonas de expansión previstas de las ciudades, al tiempo que se tienen incorporaciones especiales y adicionales al suelo de expansión, por fuera de la formulación de los POT²⁹, sin una justificación clara. Existen diversos procesos judiciales y sanciones a alcaldes, secretarios de planeación y concejales, por cambios irregulares de suelos agrícolas y ambientales a suelos urbanos, principalmente en municipios de Cundinamarca, como Mosquera, Madrid, Chía y Funza. Los cambios de uso del suelo también son frecuentes en el Valle del Cauca, Antioquia, Santander y Atlántico (Meza, 2019).

Problema general 2: abuso de la implementación de programas públicas para fines políticos y electorales

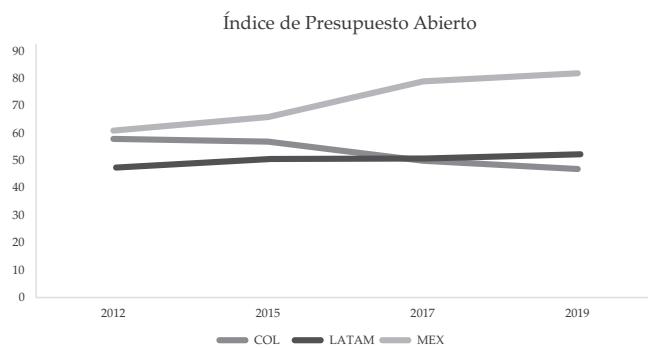
Problema específico 6: Riesgos de corrupción en el presupuesto regionalizable no regionalizado (cupos indicativos)

La asignación discrecional de proyectos de inversiones en las regiones a través de los cupos indicativos crea riesgos de la desviación de recursos públicos para fines políticos y electorales. Si bien la distribución de recursos presupuestales para beneficiar determinadas regiones es una práctica generalizada a nivel internacional, que se ha analizado ampliamente bajo el concepto de la política distributiva o *pork*, puede implicar riesgos de corrupción a medida que se presentan ciertas condiciones. Primero, la falta de transparencia acerca del nivel y distribución de recursos entre territorios dificulta el monitoreo y control de los programas del gobierno por parte de la ciudadanía, los organismos de control y la oposición, lo cual se presta para abusos y desviación de los recursos. En este sentido, la transparencia acerca de los recursos presupuestales ha demostrado ser un mecanismo eficaz para controlar la corrupción (Mingui-Pippidi, 2015; Reinikka y Svensson, 2004). Segundo, la incidencia de intereses políticos en los procesos de contratación asociados con estos proyectos puede llevar a actos de corrupción a la luz de los riesgos de corrupción inherentes en la contratación pública (Rose-Ackerman, 1978). Por último, la asignación de proyectos de inversión como estrategia del Ejecutivo para ‘comprar’ el apoyo de los congresistas para sus iniciativas puede terminar debilitando el control legislativo y la calidad de la representación política del congreso. Estos riesgos son más probables en sistemas políticos clientelistas, en donde los legisladores carecen de fuertes compromisos programáticos y los vínculos de *accountability* a los votantes son débiles (Bonilla-Mejía y Morales, 2019; Keefer y Cruz, 2015).

Si bien los cupos indicativos no tienen una definición textual en la normativa, se refieren a recursos dentro de las partidas del presupuesto de inversión regional que se asignan a determinadas entidades territoriales y proyectos, ‘indicados’ por congresistas (Flórez, 2019; Restrepo, 2014; Rodríguez y Maldonado, 2020). En la práctica, los cupos indicativos implican elevados riesgos de corrupción por varios motivos. Primero, se ha acudido a mecanismos presupuestarios poco transparentes para distribuir los cupos indicativos. Como lo ha detallado La Silla Vacía (2018), se utilizan los convenios interadministrativos para transferir recursos de las entidades nacionales a entidades territoriales indicadas por el congresista para que estas últimas los ejecuten. Esta práctica crea una brecha de transparencia, dado que no se sabe en qué proyectos se ejecutan estos

recursos ni se garantiza que los proyectos cumplen con los estándares técnicos. Además, las gestiones y negociaciones para determinar el nivel de cupo de cada congresista claramente carecen de transparencia, en comparación con la intervención del congreso en el proceso de debate y aprobación del presupuesto general. Según varias sentencias de la Corte Constitucional, estas características de los cupos indicativos contravienen los principios de publicidad y transparencia de la administración pública consagrados en la Constitución (Flórez, 2019). Cabe señalar que la opacidad de los cupos indicativos refleja una falta de transparencia generalizada en el proceso presupuestario, lo cual se evidencia en el desempeño del país en el Índice de Presupuesto Abierto (ver Gráfico 10).

Gráfico 10.
Índice de Presupuesto Abierto, comparación Colombia y América Latina



Fuente: Índice de Presupuesto Abierto del *International Budget Partnership*.

Además, se ha documentado que los congresistas que fungen como intermediarios de estos recursos suelen intervenir en la selección de los contratistas (La Silla Vacía, 2018). En algunos casos reciben sobornos de entre el 10% y 20% del valor del contrato en recompensa de los contratos. En este sentido, se ha encontrado que los proyectos asignados a legisladores a través de los cupos indicativos son más costosos que proyectos similares y que los congresistas prefieren canalizar recursos a proyectos con mayor costo por kilómetro, lo cual sugiere que han sido aprovechados para distribuir rentas a políticos y contratistas (Bonilla-Mejía y Morales, 2019).

Por último, estas asignaciones han servido para garantizar el apoyo legislativo de los congresistas. En un contexto en el que el Ejecutivo enfrentaba cada vez mayores desafíos en aprobar su agenda (Pachón y Muñoz, 2020), crecieron las negociaciones *ad hoc* entre el Ejecutivo y el Congreso, que empezaron a girar en torno a la asignación de recursos en beneficio de legis-

ladores individuales para conseguir su apoyo (La Silla Vacía, 2018). Además, Bonilla-Mejía y Morales (2019) encuentran que los legisladores de regiones donde el clientelismo es más prevalente han recibido mayores asignaciones. Lo anterior sugiere que la práctica de asignar cupos indicativos puede llegar a socavar el control legislativo del Ejecutivo y reforzar las estructuras clientelistas en ciertas regiones del país.

Problema específico 7: Clientelismo en los subsidios y servicios del Estado

El clientelismo implica el intercambio contingente en que el patrón proporciona beneficios privados al cliente a cambio de su apoyo político (Hicken, 2011). Si bien el análisis tradicional del clientelismo se ha enfocado en la entrega de efectivo y bienes a votantes en periodos electorales, orientada a movilizar votantes, la literatura especializada cada vez más analiza el clientelismo como una relación continua donde los políticos buscan garantizar la lealtad de los votantes a punto de beneficios como puestos en el sector público y acceso privilegiado a los servicios y subsidios del Estado (Gallego y Wantcheckon, 2019). Estas modalidades de clientelismo implican mayores riesgos de desviación de recursos públicos en detrimento de los objetivos de política pública dado que pueden llegar a modificar de forma sistemática la lógica de la distribución de los servicios del Estado, como los de salud, educación, agua, y los subsidios sociales. Además, sirven para consolidar el clientelismo político que socava el *accountability* democrático y genera otros incentivos perversos en el sistema político (Keefer y Cruz, 2015; Stokes, 2005).

En el caso de Colombia, si bien la predominancia del clientelismo en el sistema político es ampliamente documentada (Gallego, 2017; Gutiérrez y Dávila, 2001; Leal y Dávila, 2010), la literatura reciente no se ha enfocado en la intermediación de actores políticos en la distribución de subsidios o acceso a servicios públicos como forma de mantener relaciones clientelares. Sin embargo, a partir de investigaciones mediáticas e informes de las entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales se puede identificar ciertos sectores y programas que, por sus características, presentan riesgos elevados de captura por redes clientelares.

Ejemplo 1: Cupos en los colegios y la administración de la nómina docente

Una estrategia recurrente en las prácticas clientelistas es la manipulación de la asignación de cupos escola-

res para compensar apoyos electorales. En un mapa de riesgo de corrupción en el sector educativo realizado por DAPRE, se encontró que los políticos solían buscar incidir en la asignación de cupos, presionando a funcionarios de la secretaría de educación para asignarlos en su nombre y de esta forma pedir votos a los padres de familia (DAPRE, 2014). También se usa la asignación de los docentes a establecimientos educativos, la aprobación de primas o las aprobaciones de trámites asociados a la nómina como las cesantías como instrumentos de prácticas clientelistas.

La gran cantidad de recursos dedicada al sector educativo, combinada por la descentralización de su ejecución y la complejidad de las transferencias a través del Sistema General de Participaciones dificulta el monitoreo de estos recursos y facilita la desviación por propósitos políticos.

Ejemplo 2: Acceso a servicios de salud

En el sector de salud es común que los políticos se posicionen como intermediarios para que los usuarios obtengan citas médicas y tengan acceso a ciertos tratamientos. Esta situación se debe en parte a las ineficiencias en la provisión de muchos servicios de salud, además de los incentivos perversos para que las EPS limiten los servicios para incrementar sus rentas, factores que contribuyen a generar una oferta inadecuada de servicios. Frente a esto, actores políticos, aprovechando de sus relaciones con las EPS/IPS, pueden gestionar el acceso al servicio de salud, convirtiéndolo en un cambio de moneda para garantizar votos y apoyo político. Como reflejo de lo anterior, un ejercicio para identificar riesgos de corrupción en el sector de salud realizado por la Universidad de Antioquia (2018) encontró el mayor número de riesgos en la fase de atención a las personas. Se identificaron la negación de servicios y citas, y la modificación de la agenda médica para favorecer ciertos usuarios como prácticas comunes, lo cual demuestra la oportunidad de utilizar el acceso a estos servicios para conseguir apoyo político.

Ejemplo 3: Familias en Acción y programas de transferencias monetarias condicionadas

En el contexto de programas de protección social como Familias en Acción, si bien la focalización de subsidios sigue criterios técnicos, se ha identificado el riesgo de manipulación política. La estructura del programa, que contempla la organización de redes de beneficiarios encabezadas por madres líderes, ha sido aprovechada por

políticos, sobre todo locales, para acercarse al electorado y conseguir su apoyo (Barrios, 2011). Según un estudio de Transparencia por Colombia (2014), la figura del enlace municipal, cuyo nombramiento depende del alcalde, es especialmente problemática. En algunos casos, se ha seleccionado aliados políticos quienes aprovechan la red de beneficiarios para organizar eventos de campaña en donde candidatos prometen garantizar subsidios más altos (en contravención de los criterios del programa) (Transparencia por Colombia, 2014).

En línea con lo anterior, Nupia (2011) muestra que la tasa de cobertura del programa no se correlaciona de forma significativa con el nivel de pobreza, pero se relaciona significativamente con el grado de afiliación política. En particular, los municipios que apoyaron electoralmente a la coalición de gobierno recibieron una cobertura mayor que los que no lo hicieron. Además, Nupia (2013) expone que esta condición de vulnerabilidad a dinámicas clientelistas puede tornarse común dentro de la aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas.

Ejemplo 4: Subsidios discrecionales en agricultura y entidades territoriales

La asignación de subsidios del sector de agricultura, y en los programas sociales de las entidades territoriales que no utilizan el SISBEN, se caracteriza por la ausencia de reglas claras de focalización. Lo anterior presenta el claro riesgo de que se asignen estos subsidios con criterios políticos, como forma de premiar a los beneficiarios por su apoyo político. Según un mapa de riesgo de corrupción del Ministerio de Agricultura, existe un riesgo agudo en la asignación de subsidios y servicios a beneficiarios de los programas de apoyo (Ministerio de Agricultura, 2020).

III. Recomendaciones para controlar la corrupción en Colombia

Las recomendaciones listadas son el resultado de las discusiones de la Comisión de Expertos Anticorrupción convocada por Fedesarrollo, que se reunió en 5 sesiones entre los meses de febrero y julio de 2021, y se construyen partiendo de recomendaciones realizadas por investigadores e instituciones como Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral, investigadores de la Universidad de los Andes, la Universidad Externado de Colombia, Fedesarrollo, DeJusticia, entre otros. También han sido discutidas en cerca de 50

entrevistas individuales a los comisionados, expertos temáticos, académicos, políticos, empresarios y periodistas. Se trata de un borrador de las recomendaciones para discusión y no es un listado final y definitivo.

A. Sistema electoral y político

Recomendación A.1: Autonomía del Consejo Nacional Electoral frente a los partidos políticos.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) debe ser autónomo frente a la clase política con consejeros elegidos de forma independiente entre candidatos idóneos para desempeñar sus funciones. El énfasis de la reforma debe estar en aumentar la autonomía y no en modificar las amplias funciones administrativas, tanto sancionatorias como reglamentarias, del CNE o modificar las funciones del Consejo de Estado.

- Se debe modificar la nominación y elección de los consejeros del CNE:

* **Nominación.** (i) Realizar una convocatoria pública para la postulación de candidatos, organizada por las mejores universidades del país según las pruebas Saber Pro del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) que garantice la adecuada ejecución del proceso; (ii) para evaluar los candidatos, se debe crear un comité temporal constituido por sorteo entre: decanos de derecho o ciencia política de las universidades acreditadas en calidad del país, académicos en asuntos electorales y políticos de las universidades acreditadas, magistrados de las altas cortes y directores de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en asuntos electorales; (iii) el proceso de nominación debe culminar en la preselección por el comité temporal de un listado de tres candidatos por consejero a seleccionar. Los miembros del comité temporal deben tener un régimen de inhabilidades y declaratoria de conflictos de interés.

* **Elección.** Los miembros del CNE eligen entre las ternas presentadas por el comité en un sistema de cooptación (elegidos por mayoría entre los comisionados al momento de la elección).

* **Periodos.** La elección debe ser escalonada en el tiempo, con renovación de una parte del cuerpo cada 2 años para garantizar que en ningún momento haya una rotación completa de los miembros.

* **Transición.** Se debe tener un sistema de transición con una elección especial para el primer consejo de siete consejeros que incluya un proceso de convocatoria pública.

- El perfil del cargo de consejero no debe exigir exclusivamente una formación jurídica, sino incluir experiencias relevantes en áreas como la administración del sistema electoral o la investigación académica, garantizando condiciones mínimas exigentes de experiencia y formación, reputación profesional e idoneidad moral.
- Se debe crear un régimen de inhabilidades de los consejeros que incluya la prohibición de elegir a personas que: (i) hayan ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, o postulado a cargos de elección popular dentro de los 2 años anteriores; (ii) hayan sido contratistas o funcionarios de alguna entidad de las autoridades electorales en los últimos 2 años.
- El CNE debe tener un cuerpo consultivo, conformado por representantes de los partidos políticos, académicos e investigadores, y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en asuntos electorales que revisen la proyección normativa de la entidad y hagan comentarios sobre esta.

Recomendación A.2: Capacidad de investigar, regular y sancionar del Consejo Nacional Electoral con planta y presupuesto autónomos.

Consejo Nacional Electoral debe tener la capacidad administrativa y humana para formular y aplicar la regulación electoral e investigar efectiva y oportunamente las violaciones del código electoral y las normas de financiamiento de campañas; debe contar con una planta de carrera administrativa electoral y presupuesto independiente de la Registraduría; debe administrar el Fondo de Financiación de la Política; y debe fortalecer sus procesos y gestión a través de una reforma administrativa interna.

- Garantizar que el CNE sea independiente de la Registraduría, a nivel presupuestal (con autonomía en la ordenación del gasto) y administrativamente (con una planta independiente) para ejecutar los planes previstos en el actual código electoral. Esta autonomía debe incluir la administración del Fondo de Financiación de la Política –con el que se financian las campañas políticas– y la implementación del Fondo Rotatorio del CNE.

- Implementar la carrera administrativa electoral que está prevista en la Constitución y la Ley, pero que no se ha materializado, para garantizar un personal técnico de planta que no rote con los cambios de administración. Los cargos deben ser de planta con un proceso expedito de convocatoria y selección que garantice su idoneidad e independencia.
- Llevar a cabo una reforma administrativa en el CNE que: (i) cree una dependencia encargada de investigar y otra de proyectar las sanciones por incumplimiento del código electoral; (ii) racionalice los procesos internos para la revisión y certificación de cuentas con criterios claros de priorización; y (iii) fortalezca la capacidad administrativa, humana y tecnológica.
- Fortalecer la coordinación con otras entidades mediante protocolos de intercambio de información, en particular con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y la Fiscalía General de la Nación (FGN) para garantizar que el CNE: (i) cuente con acceso a la información necesaria para adelantar las investigaciones y al mismo genere reportes a estas entidades; (ii) ejerza control sobre el uso de efectivo el día de las elecciones; y (iii) verifique el patrimonio de las personas naturales (incluyendo los mismos candidatos) que hacen aportes a las campañas.
- Sostener de forma activa la comisión de política criminal electoral por fuera de los periodos electorales.

Recomendación A.3: Financiamiento mayoritariamente público de las campañas políticas.

La financiación de las campañas políticas debe ser mayoritariamente pública, libre de influencia indebida de contratistas privados, equitativa, con giros oportunos y claros a las campañas y partidos políticos, con financiación pública a los costos de transporte y publicidad, y con topes a los gastos de los partidos políticos paralelos a los gastos de campaña.

- Incrementar el financiamiento público directo para elecciones locales y al Congreso desde el promedio actual del 30% a un promedio del 70% de los gastos de campaña para homo logar con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Los recursos estatales deben ser girados principalmente de forma anticipada.

- Mejorar los procesos relevantes para garantizar la entrega oportuna de los recursos de anticipos y reposición de votos con una definición clara de fechas de entrega, montos, y condiciones de legalización.
- Ejecutar lo previsto en el nuevo código electoral sobre transporte gratuito el día de las elecciones y aumentar el financiamiento público indirecto a las campañas a través de la publicidad en medios.

Recomendación A.4: Garantizar la transparencia de ingresos y gastos de las campañas políticas.

La financiación de las campañas políticas debe ser transparente en las fuentes de ingresos y el uso de los recursos, con rendición pública de cuentas, registro oportuno de la información, y acceso pleno a esta para las investigaciones electorales y el control ciudadano. Se debe divulgar proactivamente la información sobre ingresos y gastos en la plataforma Cuentas Claras y establecer sanciones claras por el incumplimiento.

- Sobre los reportes e informes finales de cuentas de las campañas es importante:
 - * Adelantar investigaciones a los candidatos y a los partidos políticos por el incumplimiento en el reporte de información sobre ingresos y gastos de campaña (en tiempo real sobre el avance durante la campaña y para los informes finales), de acuerdo con el marco normativo que fija estas obligaciones.
 - * Elevar a nivel de ley la obligación de reportar proactivamente información sobre ingresos y gastos durante el periodo de campaña.
 - * Establecer sanciones claras para candidatos y partidos políticos por el incumplimiento en los reportes durante el periodo de campaña y al cierre de estas.
 - * Exigir soportes de los pagos y paz y salvo de los créditos no bancarios en el informe final.
 - * Acortar los plazos para entregar los informes finales de rendición de cuentas.
- Rediseñar la plataforma Cuentas Claras para mejorar su utilidad para el seguimiento y controlar un sistema de alertas, para consulta de los partidos y las campañas políticas, sobre las donaciones de personas naturales y jurídicas con riesgo de lavado de activos como sucede en el sistema financiero.
- Crear una cuenta única bancaria por campaña para la administración de ingresos y gastos, sin restric-

ciones a su apertura por parte de las entidades financieras.

Recomendación A.5: Evaluar el tránsito gradual a listas cerradas.

Evaluar el tránsito gradual a un sistema obligatorio de listas cerradas en los cuerpos plurinominales como el Senado de la República. Esta transición debe empezar con la implementación en las siguientes elecciones de un sistema de listas combinadas para el Senado, donde los primeros 5 renglones sean “fijos” y después haya una lista con voto preferente. Lo mismo aplicaría para cualquier cuerpo con más de 21 miembros. Lo anterior es necesario, para lograr una mayor consolidación de los partidos políticos y evitar la competencia interna excesiva que encarece los costos de campañas (que socava la identidad programática de los partidos, y aumenta el riesgo de captura por parte de financiadores privados), y para mejorar la capacidad de supervisar las campañas (por parte de la autoridad electoral, los organismos de control y la ciudadanía).

- Implementar para las elecciones de 2026 un sistema de listas combinadas para el Senado donde los primeros 5 renglones sean “fijos” y después haya una lista con voto preferente para el remanente de los candidatos. Lo mismo aplicaría para cualquier cuerpo a nivel nacional o territorial con más de 21 miembros.
- Evaluar el tránsito gradual, posterior a 2026, a un sistema de listas totalmente cerradas.
- Los partidos deben estipular, a través de sus estatutos, un procedimiento transparente y democrático de conformación de las listas cerradas, así como los criterios para la distribución de recursos para el apoyo de estas.
- Las consultas internas organizadas por los partidos, para seleccionar candidatos a incluir en las listas cerradas, en caso de utilizar este mecanismo, deben realizarse el mismo día para todos los partidos y deben desarrollarse bajo estándares de transparencia sobre los ingresos y gastos de los candidatos y rendición de cuentas.

Recomendación A.6: Homologar las condiciones de las candidaturas independientes a las de los partidos políticos.

Fortalecer los controles de financiamiento a las candidaturas por firmas y acortar los tiempos para la reco-

lección de firmas para evitar que las candidaturas independientes sean un mecanismo para no acogerse a los controles y normas que aplican para las campañas de los partidos políticos.

- Garantizar que los controles del financiamiento durante el periodo de recolección de firmas sean iguales a los que aplican para campañas electorales a través de la reglamentación que debe hacer el CNE del artículo 67 del nuevo código electoral.
- Acortar los tiempos para la recolección de firmas y restringir la posibilidad de tener adhesiones de partidos a candidaturas independientes posterior a su inscripción.

B. Organismos de control y Rama Judicial

Organismos de control y Fiscalía

Recomendación B.1: Mayor autonomía del Fiscal, Procurador y Contralor modificando el proceso de nominación, fortaleciendo las inhabilidades y evitando sobreposición de periodos con la presidencia y el Congreso.

Garantizar la autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN) mediante un fortalecimiento de los mecanismos de elección, restricciones para ocupar cargos de elección popular, ajustes en los periodos institucionales y la declaración de conflictos de interés.

Mecanismos de elección y gestión de conflictos de interés:

- Establecer que los candidatos deberían pasar por un filtro previo de convocatoria pública para evaluar su idoneidad, con garantías de calidad sobre el proceso al ser ejecutado por las mejores universidades del país según las pruebas Saber Pro.
- Exigir a los candidatos la declaración de bienes, patrimonio y conflictos de interés adoptada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), incluyendo los siguientes: (i) todos los cargos ocupados durante su vida profesional; (ii) las principales personas naturales y jurídicas a las que ha asesorado profesionalmente; y, (iii) las sociedades en las que ha participado y en qué calidad. La declaración de bienes y de conflictos de interés también debe aplicar para fiscales, y procuradores

y contralores delegados. Se debe exigir además una declaración sobre sus relaciones con los partidos políticos, incluyendo cargos formales y vinculaciones informales (aportante, asesor legal, consultor, etc.).

- Publicar los nombres de los familiares de los candidatos con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción o en provisionalidad en la Fiscalía, los Órganos de Control, el Congreso de la República, o en altos cargos de las Ramas Ejecutiva y Judicial.
- El contenido de estas declaraciones de eventuales conflictos de interés debe ser tenido en cuenta como un criterio adicional a la hora de evaluar el perfil del candidato.
- Garantizar que una autoridad independiente (y no un subordinado) sea el que asuma la competencia en caso de que se presenten conflictos de interés durante el ejercicio de la función del Fiscal, Procurador, o Contralor.

Inhabilidades:

- Extender a 10 años el periodo de restricciones en la ocupación de cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva u otro organismo de control para el Fiscal, el Procurador y el Contralor salientes.
- Establecer una inhabilidad de 3 años para postular personas que hayan ocupado cargos directivos en el Ejecutivo a los cargos de Fiscal, Procurador, y Contralor.

Periodos:

- Establecer que los periodos institucionales del Fiscal, Procurador y Contralor no coincidan con los periodos políticos del presidente y el Congreso y extender el periodo institucional del contralor y el procurador para homologar con prácticas a nivel regional e internacional; en caso de una renuncia o destitución, la persona elegida como reemplazo debe completar el período institucional y no el personal, y esta persona debe cumplir los mismos requisitos que el titular.

datos, inteligencia artificial, análisis de redes y contexto, compartiendo material probatorio y creando carpetas digitales por parte de los organismos de control y la Fiscalía.

Fortalecer la capacidad de la investigación penal, fiscal y disciplinaria en contra de la corrupción, al adoptar un enfoque multimodal y de redes en las investigaciones. Utilizar la ciencia y análisis de datos y la información de contexto y establecer vínculos permanentes con expertos académicos en estos métodos. Coordinar las investigaciones entre la Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, UIAF y DIAN, mejorar la focalización en sectores y regiones críticas, y crear un archivo digital único para las investigaciones que mejore el intercambio probatorio.

- Establecer equipos de trabajo de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría coordinadas con la UIAF y la DIAN, especializados en análisis de datos, inteligencia artificial, análisis de redes, análisis de contexto y análisis de información financiera sobre riesgo de lavado de activos. Estos equipos deben mantener vínculos permanentes con la academia a través de comités consejeros de investigadores académicos para garantizar la aplicación de métodos de investigación y análisis de frontera en las entidades de control.
- Fortalecer el talento humano en la Fiscalía y la independencia de los fiscales frente a cargos de superior jerarquía al eliminar la provisionalidad en la entidad.
- Adelantar investigaciones basadas en esclarecer las relaciones entre distintos casos y entender los complejos procesos de criminalidad en las diferentes regiones y sectores y profundizar el estudio de la criminalidad desde el análisis de redes, que sirve para identificar las relaciones y los actores más importantes de una macro red criminal.
- Generar criterios objetivos y transparentes para la selección de los entes que serán objeto del control fiscal de la Contraloría para cada vigencia, y para la priorización al interior de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría de los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria y las investigaciones penales, basados en el análisis de datos y métodos cuantitativos adecuadamente definidos que excluyan la manipulación política.
- Definir procesos que faciliten el intercambio de ma-

Recomendación B.2: Mejorar las técnicas y capacidad de investigación contra la corrupción usando ciencia de

terial entre la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría, y al interior de estas entidades, que partan del intercambio de información por señales de alerta en tableros de control, análisis de datos, puntos de chequeo en procesos e integración de bases de datos y no por la discrecionalidad exclusiva de los funcionarios.

- Modificar el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013 para hacer accesible la información de la UIAF a las dependencias de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría y el CNE encargadas de investigar y sancionar los actos de corrupción, que actualmente solo es accesible para la Fiscalía en casos de lavado de activos. Establecer un protocolo de intercambio y seguridad de la información para evitar el uso inadecuado de la misma.
- Crear un archivo único para las investigaciones que haga parte del proceso de digitalización de la Rama y los organismos de control, y que permita el intercambio de material probatorio.

Recomendación B.3: Concentrar las funciones de la Procuraduría en la lucha contra la corrupción.

La Procuraduría debe ser una entidad enfocada en combatir la corrupción y garantizar el cumplimiento del marco normativo anticorrupción. Se debe revisar y fortalecer las competencias y capacidades de la Procuraduría para garantizar el cumplimiento de estas funciones.

- La Procuraduría debe concentrarse en las investigaciones de corrupción de alto impacto, ser garante de la Ley de Transparencia, e identificar proactivamente los riesgos de corrupción en la administración pública al desarrollar su capacidad de análisis.
- Se debe delegar las funciones de defensoría de derechos humanos a la Defensoría del Pueblo, incluidas las funciones de las procuradurías delegadas que cumplen funciones preventivas en Derechos Humanos y las funciones de vigilancia externa a la vigilancia interna de las entidades en el caso de faltas administrativas leves.
- Las funciones de la Procuraduría de acompañamiento judicial deben ser suprimidas y se debe derogar las facultades de juez aprobadas en 2021.

Recomendación B.4: Escindir las funciones de auditoría y sanción fiscal de la Contraloría, crear una jurisdicción fiscal y eliminar las contralorías territoriales.

Para lograr un control fiscal más eficaz y garantizar el debido proceso, se debe escindir las funciones de investigación y auditoría frente a la función de sanción fiscal a la Contraloría. Se le deben suprimir las facultades sancionatorias y delegarlas a la Rama Judicial, en una nueva jurisdicción. La Contraloría debe tener un énfasis en evaluación del impacto del gasto público en las auditorías. Finalmente, se deben suprimir las contralorías territoriales y sus competencias deben ser asumidas por la Contraloría.

- La Contraloría debe concentrarse en la función auditora en los casos de responsabilidad fiscal, desligándose del rol sancionatorio. De esta forma, se debe crear un órgano independiente de la Contraloría de naturaleza estrictamente judicial. Así, la Contraloría enviaría a la Fiscalía los indicios penales de los hallazgos de auditoría; a la Procuraduría los que tengan indicios de faltas disciplinarias; y, ante jueces especializados aquellos de carácter fiscal para que sea esa entidad quien determine, con independencia de la Contraloría, la inocencia o culpabilidad de los sindicados.
- Fortalecer las capacidades de la Contraloría en coordinación con la Fiscalía en la recuperación de activos de los sancionados y el análisis del impacto del gasto público.
- Eliminar las contralorías territoriales, que han sido foco de corrupción y presentan debilidad institucional, y asumir las funciones desde la Contraloría.

Recomendación B.5: Garantizar la protección de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a investigaciones.

Garantizar la protección de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a investigaciones al establecer estándares sobre la utilización mediática de la apertura de procesos en la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría; garantizar la expedición de pólizas de responsabilidad civil para los servidores públicos; y asegurar que los funcionarios de los organismos de control tengan los perfiles adecuados para evaluar la toma de decisiones económicas en el ejercicio de los cargos públicos.

- Definir una política de responsabilidad en los organismos de control sobre las comunicaciones y filtraciones de los procesos en apertura de indagación preliminar que honre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la pre-

sunción de inocencia en las investigaciones disciplinarias y administrativas.

- Garantizar la adquisición de pólizas globales de responsabilidad civil para la defensa jurídica de los servidores públicos.
- Mejorar los perfiles de los funcionarios de los organismos de control para lograr una mejor comprensión, análisis y evaluación del riesgo en la toma de decisiones económicas de los servidores públicos.

Rama Judicial

Recomendación B.6: Fortalecer la independencia política, transparencia, y mecanismos de sanción de los magistrados de las altas cortes.

Fortalecer la independencia, transparencia y mecanismos de sanción de las altas cortes aumentando las restricciones para ejercer cargos de elección popular para los magistrados; reformar el proceso de selección para el Consejo Superior de la Judicatura; requerir la declaración pública y previa de bienes, patrimonio, y conflictos de interés de los candidatos a las altas cortes; y fortalecer el mecanismo de investigación y juzgamiento a los magistrados.

- Extender a 10 años el periodo de restricciones en la ocupación de cargos de elección popular para los magistrados y buscar que los cargos de magistrados de las altas cortes sean ocupados como las posiciones finales del desempeño profesional.
- Modificar el artículo 245 de la Constitución para incluir la inhabilidad a ser contratado por el gobierno a los magistrados auxiliares en el año siguiente a abandonar el cargo.
- Implementar una inhabilidad de 3 años para que directivos del Ejecutivo sean postulados como magistrados de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.
- Con el objetivo de garantizar la autonomía del Consejo Superior de la Judicatura, modificar el proceso de nominación y elección de los magistrados de la siguiente forma: (i) los candidatos deben ser nominados a partir de una convocatoria pública administrada por las mejores facultades de Derecho según las pruebas Saber Pro; (ii) los magistrados deben ser elegidos entre estos candidatos por comités temporales conformados anualmente por sorteo entre los

magistrados de las altas cortes, los magistrados de los tribunales, los jueces de circuito y municipales y los decanos de las facultades de Derecho con acreditaciones de calidad.

- Ampliar la transparencia alrededor de la elección de magistrados de las cortes al requerir la declaración pública y previa de bienes, patrimonio, y conflictos de interés de los candidatos.
- Publicar desde las altas cortes los nombres de los magistrados que tienen familiares con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción o en provisionalidad en la Fiscalía, los Órganos de Control, el Congreso de la República, o en altos cargos de la Rama Ejecutiva o Judicial, incluyendo el nivel territorial.
- Establecer desde el Consejo Superior de la Judicatura mecanismos claros para dirimir los conflictos de interés que se identifican a través de esta información.
- Realizar ajustes al mecanismo de investigación y juzgamiento de los hechos delictivos que pueden cometer los magistrados de las altas cortes. Fortalecer la investigación de los casos en la Cámara de Representantes y simplificar el procedimiento de antejuicio político en el Congreso cuando la acusación se refiere a conductas delictivas, en el entendido de que la Corte Suprema es la que los juzga.

Recomendación B.7: Evitar captura judicial con rotación regional de jueces, reducción de la provisionalidad y protección al denunciante en la Rama Judicial.

Evitar el clientelismo en el nombramiento de jueces y funcionarios de la Rama al reducir la discrecionalidad de los procesos, y reducir riesgos de la captura de la justicia a través de esquemas de rotación de jueces y el fortalecimiento de la denuncia de la corrupción dentro de la Rama.

- Establecer esquemas de rotación regional de jueces y magistrados que eviten la conformación de redes consolidadas de corrupción y tengan criterios objetivos que eviten sanciones encubiertas.
- Suprimir al máximo la provisionalidad judicial al realizar concursos periódicos.
- Fortalecer la cultura de la denuncia y la protección

a denunciantes de corrupción dentro de la Rama Judicial.

Recomendación B.8: Profundizar la transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de la Rama Judicial para fortalecer el control ciudadano.

Profundizar el trabajo que viene adelantando la Rama Judicial en la transparencia del funcionamiento y rendición de cuentas para fortalecer el control ciudadano de la Rama.

- Garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las instancias de la Rama Judicial.
- Darle competencia al DANE para la administración de las estadísticas sobre la gestión de la Rama Judicial garantizando la independencia de poderes con protocolos acordados con el Consejo Superior de la Judicatura.
- Divulgar los procedimientos y mecanismos empleados por el Consejo Superior de la Judicatura, las Altas Cortes y Tribunales para definir las listas de conjueces (generales y específicas).
- Publicar desde la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y difundir periódicamente información relativa a la corrupción judicial, en especial, información cuantitativa y cualitativa de las sanciones asociadas a actos de corrupción en la justicia, que sea sistematizada y comparable en el tiempo para facilitar su difusión por medios de comunicación.
- Adoptar una política pública encaminada a que las instituciones judiciales rindan cuentas periódicas y públicas sobre los procesos de corrupción judicial que adelantan (en materia penal y disciplinaria), con los resguardos de información requeridos según la etapa procesal.

Recomendación B.9: Mejorar los estándares de calidad de la educación jurídica y crear códigos de ética en el derecho.

Mejorar los estándares de la educación jurídica pública y privada, garantizando la calidad y la formación de profesionales comprometidos con los valores públicos de la justicia y el constitucionalismo. Hacer más exigentes las condiciones de aprobación y renovación de los registros calificados de los programas de derecho con base en indicadores objetivos de calidad de los programas, e incluir la formación ética como criterio para la aprobación y renovación de los registros calificados.

Promover los valores éticos y la cultura de legalidad al interior de la Rama Judicial.

- Implementar un examen de Estado para ejercer como abogado. Este examen debe contar con la participación del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) en su diseño.
- Hacer más exigentes las condiciones de aprobación y renovación de los registros calificados de los programas de derecho con base en indicadores objetivos de calidad de los programas.
- Incluir la formación ética como criterio para la aprobación y renovación de los registros calificados.
- Crear desde la Comisión Nacional de Disciplina Judicial mecanismos efectivos de regulación y control ético y legal del ejercicio profesional, incluido un código de ética, que eleven el sentido ético y de lo público en los abogados.

C. Compra pública

Recomendación C.1: Limitar el abuso en el sector público de la contratación especial y las causales no competitivas de contratación.

Para evitar el abuso de la contratación especial y de las causales no competitivas de contratación, limitar la posibilidad de tener nuevos esquemas de contratación especial, transitar hacia el esquema general en los esquemas especiales actuales, y definir adecuadamente las causales de los contratos que se pueden adelantar de forma no competitiva.

- Limitar la posibilidad de tener nuevos esquemas de contratación especial e iniciar un proceso de transición a la Ley 80, o de unificación en criterios y procedimientos, de los regímenes y estatutos especiales de contratación actuales. Esta transición no debe incluir a las empresas estatales que compiten con el sector privado. Se debe comenzar por aquellos sectores de mayor impacto (educación, salud, defensa y obra pública) en un mandato legal de unificar gradualmente los regímenes y estatutos de contratación.
- Definir claramente las causales de la selección por contratación directa dado que actualmente tiene un ámbito muy amplio que incluye contratos con los bancos, urgencia manifiesta, servicios personales, y cuando no hay pluralidad de oferentes o apoyo a la gestión para evitar el uso excesivo de la figura y

mejorar la capacidad de control.

- Establecer formas diferenciadas de contratación para la prestación de servicios de asesoría (directa) y de prestación de servicios de apoyo a la gestión (convocatorias públicas).
- Reformar el Estatuto General de Contratación para que la ejecución de contratos interadministrativos se haga según los lineamientos de Ley 80, independientemente de la entidad ejecutora.
- Hacer una evaluación del esquema general de contratación que recomiende ajustes administrativos y legales para su optimización en tiempos.

Recomendación C.2: Precisar las causales para poder realizar adiciones y modificaciones a los contratos.

Precisar las causales para poder realizar adiciones y modificaciones a los contratos, y crear una figura que no requiera modificar los contratos para servicios recurrentes para evitar una inadecuada planeación y riesgos de corrupción mediante estos mecanismos.

- Permitir que contratos que por diseño deben superar la vigencia fiscal se puedan firmar por periodos superiores a un año (ejemplo: arrendamientos y conectividad) sin necesidad de tener vigencias futuras, siempre que se ajusten a criterios de disciplina presupuestal.
- Sobre los contratos remanentes aumentar el control por adiciones y modificaciones, precisar las causales bajo las cuales se pueden adelantar, incluyendo los montos máximos.
- Capacitar a las áreas de contratación de las entidades públicas para mejorar la planeación contractual en el sentido de que no consideren las adiciones o las modificaciones como algo que se realizará posteriormente, durante la planeación del contrato original.

Recomendación C.3: Mejorar el gobierno corporativo de entidades del Gobierno Nacional con riesgo de corrupción en la contratación y el monitoreo a través de datos.

Reducir el riesgo de corrupción en la contratación en las entidades del Gobierno Nacional fortaleciendo el esquema de monitoreo a las entidades riesgosas, y el gobierno corporativo de las entidades ejecutoras, reduciendo la discrecionalidad en el nombramiento de directores o presidentes y juntas directivas.

- Reducir la discrecionalidad en los nombramientos de directivos en entidades ejecutoras adscritas al Gobierno Nacional, como entidades financieras públicas, empresas industriales y comerciales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y agencias, mejorando su gobierno corporativo con juntas independientes, y fortaleciendo el proceso de postulación de directivos y miembros de juntas para desincentivar la politización.
- Definir como una función de Colombia Compra Eficiente (CCE) la de monitorear indicadores de riesgo en entidades del Gobierno Central a partir de análisis de datos, y generar alertas sobre el riesgo, recomendar planes de mejora y enviar conclusiones del análisis de datos a los organismos de control.

Recomendación C.4: Combatir las redes de corrupción en la contratación de las regiones del país con investigaciones más efectivas y esquemas de supervisión de las transferencias.

Atacar las redes de contratación en regiones del país de alto riesgo, aplicando la investigación con perspectiva de red, mejorando el monitoreo de los recursos de transferencias, y controlando los contratos con financiadores de las campañas políticas.

- Priorizar las investigaciones con perspectiva de red y mejorar la vigilancia y control en las regiones de mayor riesgo de corrupción en el país. Mejorar los protocolos de intercambio de información entre la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría, y la UIAF que permitan la agregación de investigaciones cuando se encuentren tipologías penales contra la administración pública. Esta sub-recomendación se asocia a la recomendación B.2 pero requiere un enfoque y liderazgo específico.
- Fortalecer el monitoreo y control de los recursos de transferencias (Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías) de MinSalud, MinEducación, MinHacienda, MinVivienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) al mejorar la coordinación de estos sistemas con los organismos de control, unificar criterios de alerta, implementar planes de mejoramiento, y realizar análisis de datos, auditorías, intervenciones y sanciones.

- Profundizar la información registrada en el SECOP para convertirlo en una herramienta para identificar posibles conflictos de interés, relaciones entre contratistas y campañas electorales, la información sobre los beneficiarios finales de las personas jurídicas, y otra información que puede alertar sobre posibles redes de corrupción.
- Establecer para la prestación de servicios, prohibiciones explícitas y mecanismos de seguimiento que impidan que los financiadores de campañas políticas celebren contratos con las entidades relacionadas con los candidatos que han financiado.

Recomendación C.5: Mejorar el talento humano en las oficinas de contratación estatal.

Mejorar el talento humano de los grupos de contratación de las entidades públicas mediante capacitaciones, y la ampliación de los perfiles de los equipos para que incluyan equipos multidisciplinarios.

- Crear programas de fortalecimiento y capacitación de las áreas de contratación, comenzando con las entidades de mayor impacto al tener mayor presupuesto y riesgo de corrupción según los Índices de Riesgo de Corrupción, como los elaborados por Zuleta *et al.*, (2018) y Zuleta *et al.*, (2019).
- Establecer los perfiles y habilidades requeridas para profesionales en cargos públicos de gestión de contratos, como profesionales en economía, administración de empresas e ingeniería industrial para mejorar la capacidad de hacer estudios de mercado.

Recomendación C.6: Garantizar la calidad en el registro de la información sobre contratación pública.

Mejorar la calidad y completitud de la información en los registros del SECOP, permitir la interoperabilidad con otros sistemas como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y mejorar la capacidad de hacer análisis de datos.

- Establecer mecanismos automatizados de pre-certificación y control de la información registrada que permiten diligenciar datos estandarizados como NIT y nombres de las entidades de forma automática y así evitar errores básicos, e implementar capacitaciones previas y obligatorias para los funcionarios que registran datos y cargan información.

- Trabajar en la identificación de precios unitarios en los procesos de compra de bienes y servicios.
- Hacer auditorías periódicas desde las oficinas de control interno y los organismos de control para garantizar la oportunidad y calidad del registro.
- Promover el monitoreo ciudadano de la contratación a través de espacios de formación y pedagogía, incluyendo asambleas públicas de rendición de cuentas.
- Garantizar la interoperabilidad entre el SECOP y el SIIF (sistema de presupuesto y pagos) a través de mayor coordinación entre Colombia Compra Eficiente y, el Ministerio de Hacienda; esta información debe ser de acceso público con datos abiertos para promover el control desde organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.
- Avanzar en el uso de la ciencia y la analítica de datos por parte de Colombia Compra Eficiente para generar alertas de riesgo, mejorar la calidad de los registros y usar la información en la fase de planeación contractual; para lograr esto, se debe crear un comité consejero de académicos e investigadores para asesorar a CCE y garantizar la aplicación de técnicas de investigación de frontera.
- Garantizar que los organismos de control honren lo establecido en el literal b del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007; esto es, que el SECOP sea el punto único de ingreso de información de la actividad contractual.

D. Empleo público

Recomendación D.1: Crear un esquema de transición de prestación de servicios a planta sin un aumento en el gasto fiscal.

Crear un esquema de transición de los contratos de prestación de servicios en actividades misionales y recurrentes hacia un esquema general de planta temporal y permanente que establezca límites a los contratos de prestación de servicios, defina una estandarización de funciones y tenga mecanismos transparentes de selección de los contratistas remanentes, como bolsas de empleos para la evaluación de los candidatos. También se deben suprimir gradualmente las figuras de los cargos provisionales.

- Siguiendo un programa de transición, definir, un plan para que las funciones misionales y permanentes de las entidades públicas a cargo de contratistas

transiten a plantas temporales o plantas permanentes, con el mismo nivel de gasto actual, considerando la suma de los gastos de funcionamiento e inversión.

- Definir topes máximos para la contratación por entidad. Las entidades deben definir un techo presupuestal para la contratación que no supere un monto razonable de su nómina de planta existente, en número de personas y valores y justificado por proyectos y funciones nuevas.
- Estandarizar las funciones y cargos que pueden ser cubiertos por contratos de prestación de servicios y definir condiciones de entrada y requisitos de cierre, valores monetarios estándar por funciones y duración.
- Limitar el número de años que una determinada función ejecutada por prestación de servicios puede continuar con la figura sin convertirse en un cargo de planta.
- Crear una bolsa de contratistas, en una plataforma nacional con operación individual por entidad contratante, para asegurar un proceso previo de valoración y evaluación que asegure criterios de competencia e idoneidad básicos para la asignación de estos y evite el uso clientelista de los contratos.
- Contar con bases de datos precisas sobre contratistas del sector público.
- Eliminar gradualmente los nombramientos provisionales de la legislación colombiana y que toda provisión de empleos solo pueda darse mediante la utilización de las listas de elegibles vigentes por medio de concursos, garantizando la oportuna celebración de los procesos de convocatoria y selección.

Recomendación D.2: Fortalecimiento del diseño y ejecución de la política de talento humano en el Estado y del servicio civil.

Mejorar la coordinación y capacidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para fortalecer el diseño y ejecución de la política de talento humano en el sector público que tenga entre otros objetivos mejorar la aplicación de las evaluaciones de desempeño.

- Establecer en cabeza del DAFP, y no de Colombia Compra Eficiente, la responsabilidad de determinar la política de talento humano en relación con los contratos de prestación de servicios.

- Realizar un estudio que determine recomendaciones sobre estructura y funciones óptima de estas entidades, en particular de la CNSC.
- Fortalecer a la CNSC, al asignarle funciones en la supervisión de las universidades que adelantan los concursos, como hacer exigible contratar estudios de confiabilidad y validez de las pruebas.
- Reformar la evaluación de desempeño para que incluya el desempeño institucional como un parámetro de evaluación de los empleados de determinada institución, e incluya mecanismos de evaluación por competencias de 360 grados.
- Crear un sistema de alta gerencia para la retención y continuidad de los equipos gerenciales de las diferentes organizaciones y del sector público ante los cambios del ciclo electoral.
- Revisar la política salarial a través de la generación de evidencia concreta que permita identificar la necesidad de un proceso gradual de ajuste salarial.

E. Regulación y formulación de política pública

Recomendación E.1: Crear un registro público, un código de buenas prácticas y regulación específica al cabildeo.

Regular el cabildeo a través de un registro único de lobistas y crear un código de buenas prácticas y un manual de conducta para cabilderos y servidores públicos.

- Regular el cabildeo a través de la creación de un registro único de lobistas que permita transparentar las actividades de cabildeo y la identidad de los cabilderos, incluyendo la publicación de información sobre los viajes de los servidores públicos que sean financiados por cabilderos o clientes; la prohibición del recibo de obsequios de alto valor; y el establecimiento de sanciones por el no cumplimiento con las normas. Las obligaciones deben aplicar para cabilderos y funcionarios.
- Crear desde el DAFP un código de buenas prácticas y manual de conductas para los cabilderos y los funcionarios públicos; dicho código sería complementario al punto anterior, y serviría como base para reglamentar la actuación de los funcionarios de la Rama Ejecutiva mientras se apruebe una ley de cabildeo.

Recomendación E.2: La Procuraduría debe garantizar el cumplimiento en el registro y calidad de la información en la declaración de patrimonio y conflictos de interés.

Fortalecer el actual régimen de declaraciones de intereses y patrimonio y de conflictos de interés al corregir vacíos pendientes, y garantizar su efectiva implementación.

- Establecer un régimen de sanciones para el no cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley 2003 y la Ley 2013 de 2019, y designar a la Procuraduría como la entidad responsable de garantizar la implementación de las declaraciones en todo el sector público, hacer auditoría a la calidad de la información reportada y rendir informes públicos anuales sobre el cumplimiento de la ley.
- La obligación para declarar conflictos de interés debe partir de un entendimiento amplio del concepto de conflicto de interés, que incluya los conflictos de interés potenciales y aparentes; se debe modificar la Ley 2003 y 2013 de 2019 para reflejar este concepto, derogando los literales del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 que definen lo que no constituye un conflicto de interés de los congresistas.
- Incluir a los candidatos a cargos de elección popular entre los obligados a declarar información sobre bienes, rentas, intereses económicos y posibles conflictos de interés; estas declaraciones podrían complementar la información disponible en Cuentas Claras.

Recomendación E.3: Digitalización del proceso legislativo para garantizar transparencia en la proposición de enmiendas, conciliaciones y el trámite general de las leyes.

Mejorar la transparencia del proceso legislativo mediante la adopción de un sistema transaccional digital para el trámite legislativo que garantice acceso a la información sobre la proposición de enmiendas y el seguimiento a los procesos de conciliación, entre otros asuntos críticos.

- Colombia debe adoptar un sistema virtual de trámite legislativo como lo han hecho Chile y Brasil que aumente la transparencia del proceso con acceso a la ciudadanía sobre reportes de autoría de proposiciones, enmiendas, votaciones y cambios en las conciliaciones, entre otros. La Gaceta del Congreso debe ser reemplazada por reportes automáticos para los congresistas y la ciudadanía.

- Los procesos de conciliación deben garantizar los principios de consecutividad, identidad relativa y unidad de materia.

Recomendación E.4: Independencia de las superintendencias y comisiones reguladoras con periodos fijos no sujetos al periodo presidencial.

Fortalecer la independencia e idoneidad de las superintendencias al aplicar periodos fijos no vinculados al periodo presidencial para todos los superintendentes y establecer criterios objetivos para evaluar candidatos. Adicionalmente, fortalecer la independencia de las comisiones reguladoras al incluir comisionados independientes escogidos por convocatoria pública con postulaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales.

Recomendación E.5: Limitar los cambios en el uso del suelo por fuera de la formulación de los POT y tener Corporaciones Autónomas Regionales independientes.

Evitar la corrupción en el cambio del uso del suelo mediante la restricción a las incorporaciones de suelo por procedimientos de revisión excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Los cambios de uso de suelo deben tener mecanismos claros de cálculo de la plusvalía desarrollados por el Gobierno, deben tener coherencia de las necesidades de suelo a nivel metropolitano, y deben tener procesos de participación ciudadana específicos. Para tener autonomía en la aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales de los cambios de uso de suelo es necesario tener consejos directivos independientes con periodos fijos y convocatorias públicas a los miembros.

Recomendación E.6: Asegurar la trazabilidad de los recursos de cupos indicativos desde su asignación hasta su ejecución, con un proceso público y transparente.

Para evitar que el proceso presupuestario se convierta en escenario de corrupción y socave el control legislativo al poder del Ejecutivo, se debe incrementar la transparencia del proceso, especialmente la asignación de los cupos indicativos y su trazabilidad desde la asignación a un congresista hasta la ejecución de la obra o servicio.

- Regulación del proceso de asignar los recursos regionalizables no regionalizados a los congresistas (cupos indicativos) indicando el proceso para su

asignación, criterios de distribución de recursos, y aumentos máximos inter-anuales, entre otros componentes que visibilicen el mecanismo para la asignación de estos recursos.

- Trazabilidad a los convenios interadministrativos a los congresistas (marcación presupuestal en SIIF) para poder identificar el congresista que gestionó los recursos.
- Publicación de la información sobre el destino final de los recursos y su ejecución, con la marcación del congresista beneficiario, desagregada a nivel de proyecto; esta información debe ser publicada cuando se registra el convenio interadministrativo en SE-COP.
- Consideración de los resultados de asignaciones anteriores en nuevas asignaciones a los congresistas, a partir de criterios técnicos definidos en colaboración con expertos académicos.
- Mejoras en la publicación general de información sobre el Presupuesto General de la Nación y su ejecución, incluyendo mayor detalle de información en el informe de auditoría, el documento preliminar, y mayor accesibilidad de la información publicada.

Recomendación E.7: Utilizar esquemas no discrecionales y generales de asignación de subsidios en todos los niveles de Gobierno y digitalizar los trámites de servicios del Estado.

Definir esquemas generales de subsidios que reduzcan la discrecionalidad en su asignación y fortalecer la capacidad de monitoreo ciudadano de los programas sociales.

- Fomentar esquemas no discrecionales para la asignación de subsidios como el SISBEN IV para la focalización general en los programas sociales.
- Realizar un estudio que identifique todos los subsidios en los distintos niveles de Gobierno Nacional y territorial y generar una política de transición hacia un esquema general de focalización en los programas que reduzca la discrecionalidad en aquellos que no usan los esquemas generales de focalización.
- Avanzar en la digitalización de trámites y servicios del Estado que reduzca la discrecionalidad de los funcionarios sobre órdenes de priorización de las solicitudes.
- Fomentar el monitoreo y control ciudadano en el contexto de los programas sociales a través de

programas de pedagogía y formación para dar seguimiento al gasto social y los servicios del Estado, incluyendo información sobre cómo denunciar casos de corrupción y medidas de protección asociadas; garantizar el acceso a la información sobre los programas sociales bajo el esquema de divulgación proactiva y de datos abiertos; las entidades públicas deben establecer mecanismos permanentes para recibir y responder a los resultados y recomendaciones de las iniciativas de monitoreo y control ciudadano.

F. Recomendaciones transversales

Recomendación F.1: Prohibir el uso del efectivo para transacciones de inmuebles, vehículos y otros por encima de \$10 millones de pesos.

Con el objetivo de combatir el lavado de activos en actividades con alta informalidad, restringir en algunas actividades las transacciones en efectivo por encima de ciertas cantidades, y aumentar la responsabilidad de asesores tributarios, contadores y notarios.

- Prohibir que las personas jurídicas y naturales hagan transacciones en efectivo de inmuebles, semovientes, joyas, obras de arte, vehículos, aerodinós y embarcaciones con valor superior de \$10 millones de pesos. En las escrituras públicas los notarios deben ser garantes de los soportes de las transacciones financieras asociados a la transferencia.
- Establecer que los asesores tributarios sean judicialmente responsables por las declaraciones tributarias de sus clientes cuando se demuestre que su asesoría haya conducido a prácticas abusivas o evasoras.

Recomendación F.2: Eliminación gradual de las exenciones tributarias y tarifas especiales a personas jurídicas.

Para reducir los riesgos de corrupción inherentes en un sistema tributario complejo y poco transparente, las exenciones tributarias a personas jurídicas deben ser otorgadas a través de reglas generales y transparentes, deben ser sustentadas en un análisis riguroso de impacto que demuestre su contribución al interés general, y se debe publicar de forma proactiva información sobre su utilización.

- Se debe transitar hacia la eliminación gradual de las exenciones tributarias y tarifas especiales a personas jurídicas, empezando con las que no guardan una clara relación con el interés general, partiendo de una evaluación del impacto de las exenciones actuales.
- Establecer para todas las exenciones existentes reglas generales, claras y transparentes para su asignación que no dependa de la discreción de un comité o funcionario público. La creación de las exenciones en el Estatuto Tributario debería estar sustentada en un análisis de impacto normativo.
- Analizar la información de cuentas y sociedades *offshore* contra la declaración del impuesto de renta en Colombia.

Recomendación F.3: Mejorar estándares de lucha contra la corrupción en el sector privado.

Además de las acciones específicas ya mencionadas, el sector privado debe promover liderazgos éticos empresariales e implementar varias medidas para reducir los riesgos de corrupción.

- Las empresas del país que no están cotizando en bolsa deben adoptar el Código País y tener políticas homologadas a estándares internacionales de anti-soborno, lavado de activos y control interno. La medida debe ser implementada de forma progresiva teniendo en cuenta el monto de activos, ingresos, número de empleados y objeto social de la empresa.
- El sector bancario debe aplicar herramientas de análisis de datos para la detección temprana de riesgos de fraude, corrupción y lavado de activos y compararlo con la UIAF y entidades de control.
- Los gremios deben adoptar e implementar matrices de riesgo y planes sectoriales de integridad y anticorrupción empresarial que parten de mapas sectoriales de corrupción. Estas iniciativas deben enfocarse preliminarmente en los sectores de mayor riesgo y los prioritarios para la economía nacional y el bienestar social, como infraestructura, salud y las industrias extractivas.
- Las empresas y gremios deben apoyar y garantizar el cumplimiento con la adopción de un registro público de beneficiarios finales de las empresas en Colombia, a cargo de la DIAN, como mecanismo de prevención de celebración de negocios con personas naturales y jurídicas involucradas en actos de corrupción.

- Se deben fortalecer los mecanismos para reducir riesgos asociados con la puerta giratoria y conflicto de interés dentro de las empresas, tomando como base las investigaciones y sanciones abiertas por los órganos de regulación, vigilancia y control.

Recomendación F.4: Fortalecer la cultura de la legalidad con campañas pedagógicas para toda la sociedad y establecer programas y revisiones curriculares en el sector educativo.

Establecer acciones y estrategias desde diversos sectores para fortalecer la cultura de la legalidad, promover los valores cívicos, y garantizar la formación ética en toda la sociedad.

- El Gobierno Nacional y los gobiernos locales deben implementar campañas pedagógicas que busquen fortalecer la cultura de la legalidad, promover el conocimiento del funcionamiento del Estado y disuadir la compra del voto y otras prácticas antidemocráticas.
- El Ministerio de Educación debe revisar los lineamientos curriculares de la educación básica y los materiales pedagógicos para garantizar la integración de la formación ética y ciudadana como un componente transversal de la educación en las diversas disciplinas. Las competencias ciudadanas deben considerar la formación en los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los derechos democráticos, los deberes tributarios, el funcionamiento general del Estado, entre otros.
- En los colegios y universidades se deben implementar programas sobre formación ética y ciudadana y códigos de buena conducta para los estudiantes y miembros de la comunidad educativa.

Recomendación F.5: Promover la denuncia de la corrupción al garantizar la protección al denunciante.

Promover la denuncia de la corrupción a través de un marco normativo específico y unificado que abarque a los denunciantes tanto del sector público como del sector privado, de la sociedad civil y de la ciudadanía en general; garantizar la protección al denunciante tomando en cuenta las varias afectaciones que puede sufrir; y asegurar procesos claros, transparentes, y eficientes para recibir y tramitar denuncias.

- Establecer a través de una ley específicas protecciones, garantías, incentivos y procedimientos transparentes y claros para la denuncia de la corrupción

que no se limite a denunciantes en el sector público, sino que abarque los denunciantes del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Establecer dentro de este marco jurídico protecciones a represalias laborales para los denunciantes de la corrupción.

- Establecer un procedimiento unificado y claro para recibir denuncias, y garantizar la publicación de información clara, integrada, y de fácil acceso sobre el proceso de la denuncia contra la corrupción y los aspectos normativos relacionados.
- Las empresas deben implementar políticas internas y códigos de conducta para promover la denuncia de la corrupción y fraude y garantizar la protección de denunciantes de represalias laborales.

Recomendación F.6: Ofrecer información a la ciudadanía sobre la lucha contra la corrupción mediante la difusión de datos sistematizados, abiertos y comparables.

Las instancias que realizan investigaciones y sancionan la corrupción en los distintos ámbitos contemplados en estas recomendaciones (Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, Consejo Nacional Electoral, Consejo Superior de la Judicatura, entre otros) deben publicar y difundir periódicamente informes sobre los resultados de estas actividades, con información sistematizada, cuantitativa y que permita comparaciones tanto entre unidades (por ejemplo, entidades públicas, entidades territoriales, partidos políticos, etc.) como a lo largo de tiempo. La publicación de los reportes se debe complementar con la disponibilidad de información accesible en tiempo real, con datos abiertos e interoperables.

Recomendación F.7: Evaluación del impacto de los organismos de control en la lucha contra la corrupción.

Se debe realizar un estudio sobre el valor agregado de los organismos de control en la lucha contra la corrupción, que cuantifique los beneficios y costos de su actuación, incluyendo los potenciales efectos imprevistos sobre la función pública.

Referencias

- Abbinck, K., & Wu, K. (2017). Reward self-reporting to deter corruption: An experiment on mitigating collusive bribery. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 133, 256-272.
- Acemoglu, D. (1995). Reward structures and the allocation of talent. *European Economic Review*, 39(1), 17-33.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American economic review*, 91(5), 1369-1401.
- Ackerman, J. M. (2007). Organismos autónomos y democracia: el caso de México. Siglo XXI.
- Aguilera, R. (2018). "Despite reform, Mexico's 2018 election is business as usual". LSE-US Centre.
- Álvarez, D. "Explaining Informality: Extractive States and the Persistent Incentives for Being Lawless" University of Munich Working Paper.
- Álvarez, D. & Cepeda, F. (2021). El reto institucional. en Fedesarrollo. (2021). Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años (pp. 607-662). Bogotá: Penguin Colombia.
- Álvarez, Daphne y Alejandra Quintana. (2018). "Colombia: Informe Panorámico Anticorrupción" REAL. September 2018
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective. University of Chicago Press
- Arias, E., Larreguy, H., Marshall, J., & Querubin, P. (2018). Prior's Rule: When do Malfeasance Revelations Help or Hurt Incumbent Parties? NBER Working paper 24888: National Bureau of Economic Research <https://www.nber.org/papers/w24888>
- Ashworth, S. (2006). Campaign Finance and Voter Welfare with Entrenched Incumbents. *American Political Science Review* 100 (1), 55-68.
- Banco Mundial. (2017). World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: The World Bank Group
- Banco Mundial. (2018). "Public Investment Management in Colombia". World Bank Group Global Governance Practice
- Banco Mundial. (2020). "Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption." Washington, DC: The World Bank Group
- Banerjee, A., S. Kumar, R. Pande, & F. Su (2011). Do Informed Voters Make Better Choices? Experimental Evidence from Urban India, Working Paper, MIT
- Barrios M. (2011). Clientelismo y Familias en Acción: una mirada desde lo local. *Revista Opera*, (11), 147-164.
- Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability. Brookings Inst Press.
- Ben-Bassat, A., & Dahan, M. (2015). "The regulation of political finance and corruption." *Election Law Journal*, 14(3), 190-206.

- Bonilla-Mejía, L., & Morales, J. S. (2019). *Jam-barrel politics: Road building and legislative voting in Colombia*.
- Brown, D.S., Touchton, M., & Whitford, A. (2011). "Political polarization as a constraint on corruption: A cross-national comparison." *World Development*, 39 (9), 1516–1529.
- Buscaglia, E. y van Dijk, J. (2003, December). *Controlling organized crime and corruption in the public sector*. In *Forum on crime and society* (Vol. 3, No. 1/2).
- Calleros, A. & Escribano, B. (2014). *Corrupción y Capital Social. España: Càtedra UNESCO de Sostenibilitat de la UPC*.
- Cañete-Straub, R., J. Miquel-Florensa y S. Straub. "Voting corrupt politicians out of office? Evidence from a survey experiment in Paraguay." *Journal of Economic Behavior and Organization* 179 (2020) 223–239
- Cepeda, M. J., & Otálora, G. (2020). *Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial*.
- Chaikin, D., & Sharman, J. (2009). *Corruption and Money Laundering*. Palgrave Macmillan.
- Chang, E.C. (2005). "Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation." *Journal of Politics* 67 (3), 716–730.
- Chang, E.C., & Golden, M.A. (2007). "Electoral systems, district magnitude and corruption." *British Journal of Political Science*, 37 (1), 115–137.
- Chang, E. C., Golden, M. A., & Hill, S. J. (2010). *Legislative malfeasance and political accountability*. *World Politics*, 62, 177.
- Chêne, M. (2018). *The role of supreme audit institutions in fighting corruption*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Helpdesk Answer 2018:9)
- Chong, A., De La O, A., Karlan, D. y Wantchekon, L. (2015). "Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice and Party Identification." *Journal of Politics* 77(1):55–71.
- Coate, S. (2004). "Pareto-Improving Campaign Finance Policy". *The American Economic Review* 94 (3), 628–655
- Consejo Superior de la Judicatura. (2018). *Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019- 2022. "Justicia moderna con transparencia y equidad"*. Consejo Superior de la Judicatura. (2018). *Transformación Digital en la Rama Judicial: Alianza con el Gobierno Nacional para poner en marcha plan piloto del 'Expediente Electrónico Judicial'*. Obtenido de Consejo Superior de la Judicatura: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/>
- Congreso Visible (2013). "Pocas reglas, muchos 'micos'". Sept. 6, 2013. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/pocas-reglas-muchos-micos/5729/>
- Consejo Superior de Política Criminal. (2020). *Concepto 11 de 2020*. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/11.%20CSPC%20PL%20Sin%20Radicalizar-Moralizaci%C3%B3n.pdf>
- Corleto, D. B., & Piñeiro, R. (2017). *The Uruguayan path from particularism to universalism*. In *Transitions to Good Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Corporación Excelencia a la Justicia (2017). "Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento." Recuperado de: <https://www.cej.org.co/index.php/publicaciones-categoria/71-reforma-a-la-justicia/241-caracterizacion-de-la-justicia-formal-en-colombia-y-elementospara-la-construccion-de-un-agenda-estrategica-para-su-mejoramiento>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-314 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: mayo 5 de 2009).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-917 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: noviembre 16 de 2010).
- Cox, Gary W. (2000). "Legislative organization." *Legislative Studies Quarterly*, 25,169-192
- DAPRE (2014). *Mapas sectoriales de riesgos de corrupción. Sector educativo*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) - Secretaría de Transparencia Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bogotá.
- Davoodi, M. H. R., & Tanzi, M. V. (1997). *Corruption, public investment, and growth*. International Monetary Fund.
- De Michele, R. & N. Dassen. (2018), "Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control", Discussion Paper No. IDB-DP-626, <http://dx.doi.org/10.18235/0001362>.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, & Andrei Shleifer. (2010). "Disclosure by Politicians." *American Economic Journal: Applied Economics*, 2 (2): 179-209.
- DNP. (2021). *Política Nacional Antilavado de Activos Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva Documento CONPES. Borrador1 2- 09/06/2021*
- Dunning, T., Grossman, G., Humphreys, M., Hyde, Susan, D., McIntosh, C., Nellis, G., Adida, C.L., Arias, E., Bicalho, C., Boas, T.C., Buntaine, M.T., Chauchard, S., Chowdhury, A., Gottlieb, J., Hidalgo, F.D., Holmlund, M., Jablonski, R., Kramon, E., Larreguy, H., Lierl, M., Marshall, J., McClendon, G., Melo, M.A., Nielson, D.L., Pickering, P.M., Platas, M.R., Querubín, P., Raffler, P., & Sircar, N. (2019). "Voter information campaigns and political accountability: Cumulative findings from a pre-

- registered meta-analysis of coordinated trials.” *Sci. Adv.* 5, 3895–3962.
- Eaton, K. (2006). *The downside of decentralization: Armed clientelism in Colombia.* *Security Studies*, 15(4), 533-562.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). (2015). *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*
- Echeverri, P. (2017). *The 2015 Power-Balancing Reform in Colombia: A Missed Opportunity to Disrupt the Ecosystem of Structural Clientelism in the Halls of Justice.* *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*, 17(2), 1. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3283398
- Eisenstadt, S. N., & Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society.* Cambridge University Press.
- Espinosa, J. R. (2015). *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia.* Bogotá: PNUD, NIMD, OEA.
- Fazekas, M., & Cingolani, L. (2017). *Breaking the cycle? How (not) to use political finance regulations to counter public procurement corruption.* *Slavonic & East European Review*, 95(1), 76-116.
- Fedesarrollo. (2018). *Comisión del Gasto y la Inversión Pública.* Bogotá: Fedesarrollo.
- Fergusson, L., Molina, C. A., & Robinson, J. A. (2020). *The weak state trap* (No. w26848). National Bureau of Economic Research.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2008). *Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil’s publicly released audits on electoral outcomes.* *The Quarterly journal of economics*, 123(2), 703-745.
- Fisman, R, F Schulz, & V Vig. (2017). *“Financial disclosure and political selection: Evidence from India”.* Working Paper, Boston University, University of Washington, and London Business School.
- Florez, A.J. (2019). *“Cupos indicativos: cómo afectan los principios generales de contratación y presupuestales”.* Universidad del Rosario
- Fox, J. A. (2015). *Social accountability: what does the evidence really say?* *World Development*, 72, 346-361.
- Fritz, Verena; Levy, Brian; & Ort, Rachel. 2014. *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank’s Experience.* *Directions in Development--Public Sector Governance.* Washington, DC: World Bank. ©World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16389> License: CC BY 3.0 IGO.
- Fujiwara, T. & L. Wantchekon. (2013). *Can Informed Public Deliberation Overcome Clientelism? Experimental Evidence from Benin.* *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 241-255
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy.* Macmillan.
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. (2017). *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías.* http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf
- Gallego, J. (2017). *A Theory of Armed Clientelism.* Working Paper, Universidad del Rosario
- Gallego, J. & Wantchekon, L. (2019). *“Clientelism” en Gabrielle Lynch y Peter VonDoepp Routledge Handbook of Democratization in Africa.* London: Routledge
- Gallego, J. A., Prem, M., & Vargas, J. F. (2020). *Corruption in the Times of Pandemia.* Available at SSRN 3600572
- Garay Salamanca, L. J (1999). *Construcción de una nueva sociedad.* Cambio-Tercer Mundo: Bogotá.
- Garay Salamanca, L. J. (2018). *“Una genesis de la ilegalidad: Corrupción, Captura del Estado, Cooptación institucional y Macro-corrupción* The Global Observatory of Transnational Criminal Networks - Research Paper No. 31. VORTEX Working Papers No. 45
- Garay Salamanca, L.J. (2019). *“La concentración del ingreso de las empresas aumenta la desigualdad patrimonial”.* UN Periódico digital. 18 noviembre, 2019. Disponible en <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-concentracion-del-ingreso-de-las-empresas-aumenta-la-desigualdad-patrimonial/>
- Garay Salamanca, L. J. G., Jorge, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.* Avina.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico.* *Crime, Law and Social Change*, 57(2), 177-194.
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Fernández, G. M. (2018). *Macro-estructuras de corrupción: el caso lava jato.* *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 4(1), 99-131.
- Garay Salamanca, L. J., Cetina, C., Salcedo Albarán, E., & Vane-gas, S. (2020a). *La analítica de redes como herramienta de integridad: el caso de la Procuraduría General de la Nación en Colombia.* Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1675/La%20anal%20adica%20de%20redes%20como%20herramienta%20de%20integridad-el%20caso%20de%20la%20Procuradur%20General%20de%20la%20Naci%20n%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Álvarez, D. (2020b). *Macro-corrupción y cooptación institucional en el departamento de Córdoba, Colombia*. Fedesarrollo: Bogotá.
- García, M., & Ceballos, M. (2019). *La profesión jurídica en Colombia. Falta de reglas y exceso de mercado*. Dejusticia: Bogotá.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America* (No. 25). Univ of California Press.
- Gilliéron, G. (2014). *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany* (English Edition) (2014.a ed.). Springer.
- Gingerich, D. W. (2013). *Political institutions and party-directed corruption in South America: Stealing for the team*. Cambridge University Press.
- Goel, Rajeev K., & Nelson, Michael A. (2014). Whistleblower laws and exposed corruption in the United States. *Applied Economics*, 46(20), 2331–2341.
- Golden, M., & Min, B. (2013). Distributive politics around the world. *The Annual Review of Political Science*, 16(1): 73–99.
- Gómez, H.J. (1995). “Veinticinco años de narcotráfico en Colombia” *Coyuntura Económica*. Vol. 25(4), pp.135-137.
- Green, D. & S. Vasudevan. (2016). *Diminishing the Effectiveness of Vote Buying: Experimental Evidence from a Persuasive Radio Campaign in India*. Working Paper, Columbia University.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Grossman, G. M. (2002, September). *Special Interest Politics* (New Ed edition ed.). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of governance*, 3(1), 23-45.
- Gutiérrez Sanín, F. G. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 53-77.
- Halachmi, A. (2002). *Performance measurement: a look at some possible dysfunctions*. Work study.
- Hanusch, M., & Keefer, P. (2012). *Promises, promises: Vote-buying, institutionalized political parties and political budget cycles*. Mimeo, Development Research Group, The World Bank.
- Heilbrunn, J. R., & Commissions, A. C. (2004). *Panacea or Real Medicine to Fight Corruption*. World Bank Institute.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2001). *Seize the state, seize the day: State capture, corruption, and influence in transition*. The World Bank.
- Hernández, A., & Barreto, L. H. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Cuadernos Fedesarrollo 59. Fedesarrollo.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 289-310.
- Hummel, C., Gerring, J., & Burt, T. (2021). Do political finance reforms reduce corruption? *British Journal of Political Science*, 51(2), 869-889.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge university press.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.
- Janna, M. (2021). “Vacuna contra la inacción.” *Diario La República*. Bogotá, Colombia. Tomado de: <https://www.larepublica.co/analisis/michel-janna-2759664/vacuna-contra-la-inaccion-3132956>
- Javorcik, B. S., & Wei, S. J. (2009). Corruption and cross-border investment in emerging markets: Firm-level evidence. *Journal of International Money and Finance*, 28(4), 605–624.
- Johnston, M. (2005). “Political Finance, Policy, Parties, and Democratic Development.” *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives Series*. National Democratic Institute for International Affairs.
- Joshi, A. (2014). Reading the local context: a causal chain approach to social accountability. *IDS Bulletin*, 45(5), 23-35.
- Jung, J., Bozeman, B., & Gaughan, M. (2020). Fear in bureaucracy: Comparing public and private sector workers' expectations of punishment. *Administration & Society*, 52(2), 233-264.
- Keefer, P. (2013). *Organizing for prosperity: collective action, political parties and the political economy of development*. The World Bank.
- Keefer, P. & Cruz, C., (2015). Political parties, clientelism, and bureaucratic reform. *Comparative Political Studies*, 48(14), 1942-1973.
- Kelsall, T., & vom Hau, M. (2020). *Beyond institutions: Political settlements analysis and development*. Working Paper 2020/56. Barcelona: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).
- Khan, M. (1995). “State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations in J. Harriss, J. Hunter and C. Lewis: *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge, London 1995 pp. 71-86
- Khan, M. (2010). *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions*. Documento no publicado. Disponible: <https://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political>

- cal Settlements_internet.pdf
- Khan, M. H. (2018). Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, 117(469), 636-655.
- Khan, M., Andreoni, A., & Roy, P. (2016). "Anti-corruption in adverse contexts: a strategic approach."
- Kitschelt H, Hawkins KA, Luna JP, Rosas G, Zechmeister EJ. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California press.
- Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance and Development*, 35 (1), 3-6.
- Kocaoglu, N. & A. Figari. (2006). *Using the Right to Information as an Anticorruption Tool*. Berlin: Transparency International
- Kunicova, J., & Rose-Ackerman, S. (2005). Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British Journal of Political Science*, 573-606.
- La Rota, M., Lalinde, S., Santa, S., & Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
- La Silla Vacía. (2018). *El dulce poder. Así funciona la política en Colombia*. Bogotá: Aguilar.
- Larreguy, Horacio A., John Marshall & Jr. Snyder, James M. (2018). "Publicizing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico." *Working paper*
- Leal, F. & A. Dávila. (2010). *Cientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional*. Universidad de los Andes.
- Leongómez, E. P. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales. *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, 357-401.
- Levi, Michael, Maria Dakolias, & Theodore S. Greenberg. (2007) "Money laundering and corruption." en *The World Bank, The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerability at the Sector Level*. Washington, DC: The World Bank.
- Lichand, Guilherme, Marcos FM Lopes, & Marcelo C Medeiros (2016). "Is Corruption Good For Your Health?." *Working Paper*, Harvard University, Pontifical Catholic University
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 110(3), 681-712.
- Mauro, P. (1998) *Corruption and the Composition of Government Expenditure*. *Journal of Public Economics*, Vol. 69, 263-279
- Marquette, H., & Peiffer, C. (2018). Grappling with the "real politics" of systemic corruption: Theoretical debates versus "real-world" functions. *Governance*, 31(3), 499-514.
- Martínez, D. (2014). *Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación*. ICTJ. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Manual-DINAC-2014.pdf>
- Millán, J. y Sánchez, A. (2021). "El fallo contra Reficar" *El Tiempo*. 30 abril, 2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otros-columnistas/columna-sobre-el-fallo-contrareficar-585161>
- Ministerio de Agricultura. (2020). *Mapa de riesgo de corrupción*. Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Recuperado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135525%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y,Fiscal%20de%20Mediano%20Plazo%202020.&text=Como%20se%20expone%20en%20los,1%25%20del%20PIB%20en%202021
- Misión Electoral Especial (MEE). (2017). *Propuestas reforma político y electoral*. Bogotá DC.
- Misión Observatorio Electoral (MOE). (2017). "Democracias Empeñadas: de financiadores privados a contratistas públicos". Bogotá: MOE
- Montealegre, E. (2012). *Directiva 0001 del 4 de octubre de 2012*. Fiscalía General de la Nación. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-N%C2%B0-0001-del-4-de-octubre-de-2012.pdf>
- Morris, S. D., & Klesner, J. L. (2010). Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258-1285.
- Moshi, H. (2012). "Implications of Cash Dominated Transactions for Money Laundering". Institute for Security Studies (ISS). Situation Report. 19 October 2012.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. & Johnston, M. (Eds.). (2017). *Transitions to good governance: creating virtuous circles of anti-corruption*. Edward Elgar Publishing.
- Nadelmann, E. (1999). *Cops Across Borders. The internationalization of US Criminal Law Enforcement*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Newman Pont, V. & Ángel, M. P. (2017). *Estado del arte sobre la corrupción en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 121 p. Junio.
- Newman Pont, V. & Ángel, M. P. (2017). *Estado del arte sobre la corrupción en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 121 p. Junio.

- Newman, V. Ángel, M. P., & Dávila, M. X. (2018). *Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción*. En Villar y Álvarez, eds *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Nichter, S. C. (2010). *Politics and poverty: Electoral clientelism in Latin America* (Doctoral dissertation, UC Berkeley).
- Norris, P., Van Es, A. A., & Fennis, L. (2016). *Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective*.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- Nupia, O. (2011). *Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias En Acción in Colombia*. SSRN Electronic Journal. Published. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1864064>
- Nupia, O. (2013). *¿De manipular “Familias en Acción” a manipular “Jóvenes en Acción”? La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/eltalablogueo/blogoeconomia/43674/de-manipular-familias-en-accion-manipular-jovenes-en-accion>
- Observatorio Colombiano de la Administración de la Justicia. (2005). *INDEPENDENCIA EN JUEGO El caso de la Fiscalía General de la Nación (2001–2004)*. http://www.ilsa.org.co/biblioteca/publicaciones/OTPB_19/INDEPENDENCIA_EN_JUEGO_El_caso_de_la_Fiscalia_General_de_la_Nacion_2001-2004.pdf
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, (2021). *Un año de Covid-19: ¿Cómo va la transparencia en el manejo de los recursos públicos? Informe #14 16 de marzo de 2021*.
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OCDE. (2015a). *Government at a Glance*, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en
- OCDE. (2015b). *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Colombia*. Tomado de: https://www.oecd.org/daf/ca/Colombia_SOE_Review.pdf
- OCDE. (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>
- OCDE. (2017). *Corporate Governance in Colombia*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281134-en>
- OCDE. (2019a). *Government at a Glance*, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en
- OCDE (2019b), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/781185b1-en>
- OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Ochoa, H., & Charris, S. (2003). *Propuesta de un modelo control fiscal para el Estado colombiano: el sistema de control fiscal nacional*, Estudios Gerenciales, 89. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/121/119
- Olken, B. A. (2007). *Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia*. *Journal of political Economy*, 115(2), 200-249.
- Pachón, M. (2010). “Reforma institucional en Colombia: el vía crucis por el equilibrio entre la gobernabilidad y la representación (1991-2006)”. en *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 47-78). Instituto de Estudios Peruanos.
- Pachón, M. (2018). *Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político*. Bogotá: Fedesarrollo
- Pachón, M., & Shugart, M. S. (2010). *Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia*. *Electoral Studies*, 29(4), 648-660.
- Pachón, M., & Johnson, G. B. (2016). *When’s the Party (or Coalition)? Agenda-Setting in a Highly Fragmented, Decentralized Legislature*. *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 71-100.
- Pachón, M. y Muñoz M. (2020), “Policy análisis and the legislatura in Colombia” en *Sanabria-Pulido, Pablo y Rubaii, Nadia, Policy Analysis in Colombia*. Policy Press University of Bristol.
- Perry, G., & Saavedra, V. (2018). *Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia*. Fedesarrollo: Bogotá.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). *Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem*. *Governance*, 26(3), 449-471.
- PNUD. (2021). “Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe.” *Informe Regional de Desarrollo Humano*. New York.
- Posada-Carbó, E. (2008). *Democracy, parties and political finance in Latin America*. Kellogg Institute. <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/346.pdf>

- Potter, J.D., Tavits, M. (2011). *Curbing corruption with political institutions.* International Handbook on the Economics of Corruption Edward Elgar Cheltenham, UK.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification.* OUP Oxford.
- Procuraduría General de la Nación. (2019). "Informe al Congreso de la República 2018-2019." Bogotá, D.C.
- Ramírez, M.T. & Salazar, I. (2010). "El surgimiento de la educación en Colombia: ¿En qué fallamos?". *Economía Colombiana del siglo XIX.* Fondo de Cultura Económica.
- Reinikka R, y Svensson J. (2005). *Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda.* *Journal of the European Economic Association*, Volume 3, Issue 2-3, 1 May 2005, Pages 259–267
- Reinikka, R., & Svensson, J. (2004). *The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture.* Policy Research Working Paper. The World Bank.
- Restrepo, J. C. (2014 b). *Los cupos indicativos a la luz del derecho presupuestal.* *Ámbito Jurídico.* Recuperado de: <https://bit.ly/34z1QA5>
- Robinson, J. A. (2015). *The misery in Colombia.* *Desarrollo y Sociedad*, (76), 9-90.
- Robinson, J. A., & Verdier, T. (2013). *The political economy of clientelism.* *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260-291
- Robledo, J. E. (2016). *La corrupción en el poder: Y el poder de la corrupción en Colombia.* Aguilar: Bogotá
- Rodríguez, L.A. y Maldonado N. (2020). "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* Vol. 50 / No. 132 / PP. 1 – 28 enero - junio 2020 <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a01>
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy.* Academic Press.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform.* Cambridge University Press.
- Rothstein, B., & Eek, D. (2009). *Political corruption and social trust: An experimental approach.* *Rationality and Society*, 21(1), 81-112.
- Ruiz, N. (2018). *The Power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician.* University of Oxford.
- Ruiz, N. A., Hangartner, D., & Tukiainen, J. (2019). *Open or Closed? How List Type Affects Electoral Performance, Candidate Selection, and Campaign Effort.* VATT Institute for Economic Research Working Papers, 120.
- Ruiz, N. A., Gulzar, S., y Rueda, M. R. (2020). *Do Campaign Contribution Limits Curb the Influence of Money in Politics?* UC Berkeley CEGA Working Papers
- Saavedra, V., & Conde, F. (2018). *Descentralización y corrupción en Colombia.* Fedesarrollo: Bogotá.
- Salazar, N., Fernández, F., & Gutiérrez, D. (2018). *Justicia y gasto público.* Fedesarrollo: Bogotá.
- Sanabria, Pablo. (2016), compilador. *De la recomendación a la acción ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- Sanabria, Pablo, M.A. González, y O. Becerra. (2019). *¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo.* Nota de Política No. 35. Universidad de los Andes.
- Sanclémente-Arciniegas, J. (2020). *Corrupción, orden público y regulación económica en Colombia.* *Revista Jurídicas*, 17(1), 105-124. DOI: 10.17151/jurid.2020.17.1.6
- Seligson, M. A. (2002). *The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries.* *The Journal of Politics*, 64(2), 408-433.
- Singer, M. (2009). *Buying voters with dirty money: The relationship between clientelism and corruption.* In APSA 2009 Toronto Meeting Paper.
- Snyder Jr, J. M. (1990). *Campaign contributions as investments: The US House of Representatives, 1980-1986.* *Journal of Political Economy* 98 (6), 1195{1227.
- Speck, B.W. (2016). "Brazil" en Norris, P., Van Es, A. A., & Fenis, L. (2016). *Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective.*
- Steiner, R. (1997). *Los dólares del narcotráfico* (No. 012739). Fedesarrollo. Bogotá
- Stokes, S. C. (2005). *Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina.* *American political science review*, 315-325.
- Stokes, S. C. (2007). *Political clientelism.* In *The Oxford handbook of political science.*
- Thoumi, F. E. (1999). *The Link between Corruption and Drug Trafficking: A General Analysis and Some References to Colombia.* *Revista de Economía del Rosario*, 2(1).
- Transparencia Internacional. (2007). *Global Corruption Report 2007: Corruption and Judicial Systems.* Berlin: Transparencia Internacional
- Transparencia Internacional. (2017). "Procedural Reforms in the Judiciary to Fight Impunity." Berlin: Transparencia Internacional
- Transparencia por Colombia. (2014). "Hallazgos y Recomendaciones para Fortalecer los Mecanismos de Integridad en el programa Más Familias en Acción en Colombia." Junio

- de 2014. *Transparencia por Colombia*: Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2019a). “Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia.” *Transparencia por Colombia y Monitor Ciudadano de la Corrupción*. Tercer Informe
- Transparencia por Colombia. (2019b). “Informe elecciones y contratos” Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia
- Transparencia por Colombia. (2019c). “Propuestas de Ajuste a los Procesos de Revisión, Control y Sanción del Financiamiento de las Campañas Políticas: Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública” Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2019d). *Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en el empleo público*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia. (2008). *La Corrupción Judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos*. Recuperado de: <https://www.cej.org.co/index.php/publicaciones-categoria/82-corrupcion-judicial/286-la-corrupcion-judicial-en-colombia-una-aproximacion-al-mapa-de-riesgos>
- Transparencia por Colombia. (2020). *LA DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN Y LA PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE EN COLOMBIA*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Ungar, Elisabeth. (2018). “Comentarios al documento ‘Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político’ por Mónica Pachón. Bogotá: Fedesarrollo.
- Universidad de Antioquia - Grupo de Economía de la Salud. (2018). “Caracterización de riesgos y prácticas de corrupción y opacidad, e identificación de niveles de tolerancia a la corrupción en el sistema de salud colombiano”
- Universidad de los Andes. (2020). *Evaluación de SECOP y TVEC “Informe 2”*. Contrato de Servicios de Consultoría 249-20 suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-DAPRE- y la Universidad de los Andes
- Uprimny, R. (2012). ¿Sobra la Procuraduría? *El Espectador*. 27 febrero 2012. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/sobra-la-procuraduria-column-329128/>
- Uprimny, R. (2013). *La Procuraduría: ¿innecesaria o peligrosa? Dejusticia*.
- Uprimny, R. & Gracia, M. (2004). *Corrupción y sistema judicial en Colombia: un balance de la bibliografía existente y algunas hipótesis de trabajo*. Documento sin publicar.
- Uribe, J.D. Ramírez, M.T. & Téllez, J. (2006). “Nota editorial: Evolución de la educación en Colombia durante el siglo XX.”
- Vargas, G. A., y D. Schlutz. (2016). “Opening public officials’ coffers: A quantitative analysis of the impact of financial disclosure regulation on national corruption levels.” *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 439–475
- Vargas, F. Garay, L.J., y Rico G. (2016). “Derechos patrimoniales de víctimas de violencia.” *Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla*.
- Vergara Mesa, H.D. (2011). *Empleo público y corrupción en Colombia*. *Diálogos de Derecho y Política*. ISSN 2145-2874.
- Vicente, P. (2014). Is Vote Buying Effective? Evidence from A Field Experiment in West Africa. *Economic Journal*, 124(574), F356-F387
- Vicente, P.C. & Wantchekon, L. (2009). Clientelism and vote buying: lessons from field experiments in African elections, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 25, Issue 2, Summer 2009, Pages 292–305, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp018>
- Villadiego, C. y Hernández, J.S. (2018). “Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana.” En Villar y Álvarez, eds *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo
- Wantchekon, L., G. Lopez-Moctezuma, T. Fujiwara, C. Lero, and D. Rubenson. (2017). “Policy Deliberation and Voter Persuasion: Experimental Evidence from an Election in the Philippines.” Working Paper, Princeton University
- Wilson, B. M., & Villarreal, E. (2017). *Costa Rica: tipping points and an incomplete journey*. In *Transitions to Good Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Yadav, V. (2012). *Legislative institutions and corruption in developing country democracies*. *Comparative Political Studies*, 45(8), 1027-1058.
- Zuleta, M. M., Saavedra, V., & Medellín, J. C. (2018). “Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción.” Bogotá: Fedesarrollo.
- Zuleta, María M., Ospina, S. y Caro, Carlos A. (2019). *Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad*. Bogotá: Fedesarrollo, 67 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probabilidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG
- Zuleta, M. M. & Caro, C. A. (2020). *Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano*

identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO. Bogotá: Fedesarrollo, 81 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATNO/C16465-RG