

Buitres de la corrupción en Colombia



Mónica Muñoz Gallego
Juan David Jurado Ocampo
Diego Alejandro Muñoz
Juan Carlos Muñoz Gallego



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES®

Buitres de la corrupción en Colombia

Buitres de la corrupción en Colombia

Mónica Muñoz Gallego
Juan David Jurado Ocampo
Diego Alejandro Muñoz
Juan Carlos Muñoz Gallego



Buitres de la corrupción en Colombia / Mónica Muñoz Gallego, Juan David Jurado Ocampo, Diego Alejandro Muñoz y Juan Carlos Muñoz Gallego. – Manizales: Fondo Editorial Universidad de Manizales, 2025.

110 páginas.

ISBN: 978-958-5468-70-2

DOI: <https://doi.org/10.30554/978-958-70-2>

1. Derechos Humanos. 2. Política Pública. 3. Desarrollo social. 4. Derechos Fundamentales. 5. Participación Ciudadana. 6. Inclusión. 7. Exclusión. I. Título. II. Muñoz Gallego, Mónica. III. Jurado Ocampo, Juan David. IV. Muñoz, Diego Alejandro. V. Muñoz Gallego, Juan Carlos.

Dewey 323 cdd 23
Norma de descripción bibliográfica, RDA
Descriptores recuperados de Normas LEMB
Universidad de Manizales. Biblioteca

Reservados todos los derechos

© Fondo editorial Universidad de Manizales

© Mónica Muñoz Gallego

© Juan David Jurado Ocampo

© Diego Alejandro Muñoz

© Juan Carlos Muñoz Gallego

Título: Buitres de la corrupción en Colombia

Primera edición, septiembre de 2025

ISBN: 978-958-5468-70-2

DOI: 10.30554/978-958-5468-70-2

Fondo editorial Universidad de Manizales

Editor: Héctor Mauricio Serna Gómez

Coordinador Fondo editorial: Gonzalo Gallego González

Universidad de Manizales

Diseño y diagramación: Luisa María Bedoya - Matiz Editorial

Fotografía de carátula: Obra El buitre carnívoro (Desastres de la guerra estampas y dibujos, 1810-1815) (76/82)

<https://fundaciongoyaenaragon.es/obra/el-buitre-carnivoro/853>

Hecho el depósito legal

Se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la debida autorización.

Rector

Duván Emilio Ramírez Ospina

Vicerrectora

Yamilhet Andrade Arango

Editor

Héctor Mauricio Serna Gómez

Director de Investigaciones y Posgrados

Editor institucional

Contenido

Introducción11

18 | 1. DEFINICIONES DE LA CORRUPCIÓN

El erario público.....24

Legislación y corrupción.....26

30 | 2. REDES DE CORRUPCIÓN

Factores políticos y territoriales34

38 | 3. GOBIERNOS Y CORRUPCIÓN

Gaviria, Samper y Pastrana.....40

Uribe y Santos47

54 | 4. CASOS DE CORRUPCIÓN

Casos en Bogotá.....56

Casos en Magdalena.....58

Casos en Córdoba.....60

Casos en Cartagena.....61

Caso en Sucre62

Caso en en el Valle del Cauca62

Caso en Chocó.....62

Caso en Caldas63

Casos en Casanare64

Síntesis65

68 | 5. CASOS EMBLEMÁTICOS

Aeropuerto del café.....70

Odebrecht.....74

El “Cartel de la toga”76

Los Nule77

Agro Ingreso Seguro81

Interbolsa.....83

Fidupetrol.....86

Reficar86

Comfenalco.....87

Colpensiones.....88

90 | 6. CONCLUSIONES

Rasgos de la corrupción.....93

Reacciones sociales95

Referencias.....100

Introducción

En el marco de la convocatoria de investigación interna de la universidad de Manizales, en el año 2021, la Facultad de Ciencias Jurídicas propone el programa de investigación que tiene como objetivo: Comprender y examinar desde el paradigma inclusión/exclusión las prácticas, políticas de instituciones y agencias en la ciudad-territorio y sus efectos para la materialización de los derechos y garantías constitucionales de la población.

En ese orden de ideas, la propuesta formulada y con la que se titula el programa de investigación es: Paradigma inclusión/exclusión (prácticas, políticas y agencias en la ciudad-territorio). Por medio de este, se abordaron como categoría central los paradigmas de inclusión/exclusión, los cuales fueron desdoblados por cada uno de los proyectos que los conformaron desde las temáticas orientadoras asociadas a la conflictividad social en el paradigma inclusión exclusión, los derechos fundamentales y su atención prioritaria por parte de las autoridades públicas y privadas, la justiciabilidad del derecho a la alimentación, el control social, las políticas públicas de inclusión a derechos fundamentales como la libertad de culto, acceso a la información, derechos humanos, entre otros.

A partir de las anteriores temáticas y categorías de análisis, los proyectos de investigación, integrados en la propuesta de programas, buscaron una comprensión de ese paradigma de inclusión/exclusión y pretendió examinar las prácticas, las políticas institucionales y las agencias de ciudad, en los territorios comprendidos en cada proyecto de investigación, con el fin de examinar la materialización de los derechos y garantías constitucionales de la población que se aborda en el marco de cada proyecto de investigación.

Con relación al Sistema de Planificación, el programa se enmarcó en tres categorías del subprograma de investigación Sistemas Jurídicos: Derechos Humanos, Derechos Sociales, Globalización y Poder. Estas categorías, a su vez, se interrelacionan con cada una de las líneas de investigación de los grupos de investigación que conforman el programa y cada uno de los proyectos, encontrando como propuesta común el abordaje -desde el enfoque global, nacional y regional-, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asociados principalmente a: ODS 1. Fin de la pobreza; ODS 2. Hambre y seguridad alimentaria; ODS 10. Reducción de las desigualdades; ODS 11. Ciudades y

comunidades sostenibles; ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Es precisamente bajo este escenario que se torna pertinente abordar la corrupción como una categoría emergente dentro del programa de investigación y los proyectos de investigación que de este se derivan. Cuando se propuso un programa que tiene como núcleo central de la investigación el paradigma de la inclusión y exclusión, lo que se pretende es abordar las diferentes problemáticas sociales, políticas, culturales y jurídicas que son generadoras de otros dilemas que deben afrontarse e identificarse desde la investigación.

Las condiciones históricas y culturales, que posibilitaron que la corrupción se convirtiera en una práctica social extendida a todas las relaciones de la vida colombiana, deben hacer parte de la búsqueda de la verdad; incluso, a sabiendas de que cualquier verdad no dejará de ser un objeto de disputa.

Esta exploración debe orientarse a los aspectos estructurales de la razón pública y las formas como se constituyen los principios dominantes de la insensibilización, que derivan en catastróficas implicaciones en la moral, la ética y la paz.

Además, tal búsqueda debe arrojar alguna claridad sobre la carencia de efectividad, por parte del Estado, para enfrentar el fenómeno de la corrupción.

En Colombia, una muestra del rebasamiento de cualquier límite de admisibilidad de esta práctica delictiva fue la opinión del expresidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), quien dijo que “la corrupción es tolerable en sus justas proporciones”.

Hoy, en pleno siglo XXI, la sociedad colombiana sigue vulnerada por los daños a la confianza, como valor clave de un tejido humano, lo que implica la paulatina desaparición de la legitimidad de sus instituciones, incluidas las encargadas de vigilar la fe pública y tramitar los controles y sanciones sobre las faltas asociadas a la honradez en la administración de los recursos.

En lo que va corrido del presente siglo, los legisladores se han enfocado en hacer reformas para atenuar el avance de la corrupción, pero tales esfuerzos no han sido efectivos para debilitarla.

La comprobación más desesperanzadora de las tendencias infinitas del pillaje se dio en 2020, en medio

de la pandemia del Covid-19, cuando la Procuraduría General de la Nación advirtió que los recursos gestionados por el Gobierno colombiano para afrontar la emergencia fueron despilfarrados en contratos irregulares.

Como es usual, el circuito de denuncia, escándalo y reporte de medidas burocráticas de aclaración —tras lo cual al final nunca se llega ni al castigo aleccionador ni a la recuperación contingente— se inició por parte de las entidades de “control”:

- La Fiscalía General de la Nación abrió 177 indagaciones por hechos de corrupción en 32 departamentos (El Tiempo, 2020).
- La Procuraduría General de la Nación alertó sobre una “cartelización de la contratación que coincide con quienes invirtieron dinero en las campañas políticas (2018), en donde inicialmente se desnudan 296 contratos en que firmas privadas asociadas con ‘inversionistas’ en la ‘empresa electorera’ obtienen en contraprestación montos que llegan a superar hasta en 1.600 veces los dineros aportados” (El Tiempo, 2020).

– Como parte del sainete de la gobernabilidad, el titular de la Contraloría General de la República da parte tranquilizador afirmando: “La mayoría de los servidores públicos son cuidadosos en el manejo de recursos públicos. Gracias a Dios son pocos los que actúan como no debe ser” (El Tiempo, 2020).

Se ha hecho evidente que, como ocurre en emergencias sanitarias y desastres naturales —más no excluyente a otras operaciones de contratación—, se permite una reducción de los controles y un aumento de la discreción de los responsables de decisiones sobre el gasto público.

Las empresas privadas, licitantes y negociadores entran a usurpar los recursos del Estado, lo cual genera nuevas formas de corrupción en la privatización, tanto nacional como transnacional. Es el paso de “hecha la ley, hecha la trampa” a “hecha la trampa, hecha la ley” como puede ser el caso de la Refinería de Cartagena (Reficar), donde se hicieron contratos en idioma inglés, lo que impidió la debida auditoría. También en Odebrecht, y en los negocios de Carrasquilla, se apeló a aplicar en la contratación normas de derecho privado, lo que conduce

a que el Estado llegue después de la fiesta.

De otro lado, la corrupción posibilita “ganar las elecciones” y permite gobernar con poco control. Cuando se observa cómo se vician los procesos electorales se descubre que, antes, durante y después de los mismos, se han evidenciado hechos como el traslado de votantes, la presencia de testigos electorales no imparciales y la cesión de las operaciones de escrutinio a entidades privadas; tres prácticas que son ilegítimas e ilegales.

Si a eso se agrega la obstinada resistencia de implementar reformas que podrían limitar las prácticas corruptas, como el reordenamiento territorial o la votación electrónica, se descubren las “estructuras en red” que permanentemente han realizado la operación de adaptación estratégica para reproducir el *modus operandi* de la corrupción.

En el caso del “Cartel de la toga” hubo un acuerdo latente a través de una red paralela de operadores de justicia al servicio de altos funcionarios, élites de las Fuerzas Armadas y contratistas del Estado, para brindarles cobertura en riesgo ante la posibilidad de detección y captura de sus integrantes. El

“Cartel de la toga” tuvo etapas, funcionalidades y especialidades compartimentadas como en un saber-hacer corrupto que incluyó clientelismo y compraventa de votos.

Para tener una idea aproximada de la estimación de este tipo de infracciones y de cuánto afecta a la sociedad colombiana la problemática de la corrupción del Estado, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia considera que cada año uno de cada cuatro corruptos es procesado y enviado a la cárcel por este flagelo, y luego se le da privación por modalidad de detención domiciliaria con condena de máximo dos años.

Según el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, en 2019 Colombia fue el quinto país suramericano en la escala de corrupción, ubicado en el puesto 96 del listado tras obtener una calificación de 37 sobre 100 (Transparencia por Colombia, 2020).

Además, en Colombia la contratación y el empleo público siguen siendo unos ámbitos de alto riesgo de criminalidad, sobre todo porque

todavía existe mucho presupuesto que se asigna a través de mecanismos de contratación directa o por medio de regímenes excepcionales a la normatividad. Sumado a lo anterior, el financiamiento a las campañas políticas en el país es otro de los temas preocupantes. Lo que vemos es que cuando el financiamiento no es transparente, hay un riesgo muy alto de que se haga de manera irregular o, incluso, de fuentes ilegales.

Transparencia Internacional advierte que los flujos no regulados de grandes capitales hacia la política convierten las políticas públicas en vulnerables a las influencias indebidas. Según esta misma entidad, pasará mucho tiempo para que Colombia tenga un Estado sin corrupción, pero estas leyes que están entrando en vigor permitirán un primer paso para menguarla.

A inicios de 2020, Transparencia Internacional también registró una serie de mecanismos y recomendaciones para avanzar en la lucha contra este delito. En primera medida, habló de doblar los esfuerzos para erradicar los sobornos entre entidades públicas y privadas. Asimismo, tocó un tema importante: la urgencia de proteger a quienes denuncian los casos de

corrupción para que tengan la certeza de que alzar su voz en contra de este flagelo no les traerá represalias futuras.

En Colombia, la corrupción se ha manifestado de múltiples formas que evidencian que parece no existir un techo o límite al cual se podría llegar. Es un fenómeno relacionado con la descomposición social; es permanente, generalizado e inmanejable. Es una condición cultural donde ni el afrontamiento normativo de sus manifestaciones ni la coerción más rigurosa posible podrían llegar a hacerle mella.

Hoy en día, a juicio del crítico Gilberto Tobón Sanín (2017), resulta cierto —a pesar de lo inverosímil— que vivimos en “un país donde desde el que vende los limones hasta el presidente está trampeando para su beneficio”. Según Tobón, “el país está diseñado para robar” y, por ende, “el principal problema de Colombia es la corrupción”.

Lo anterior fue el detonante para elaborar el presente libro, con el ánimo de contribuir a la comprensión de las prácticas corruptas predominantes en Colombia. Para ello, se indagan las redes de actores y circuitos corruptos que participaron en hechos de corrupción,

así como los alcances económicos del fenómeno y su impacto en el aumento de las desigualdades sociales.

Además, se aportan elementos significativos de reflexión para incentivar la profundización sobre las prácticas ilegales que minan la legitimidad del sistema democrático y del Estado de derecho. Finalmente, es una invitación a transformar nuestra realidad a partir de la crítica, la denuncia, el control y la investigación, como herramientas que posibiliten desmantelar la corrupción.



DEFINICIONES DE LA CORRUPCIÓN

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la corrupción es:

Una práctica o efecto de corromper o corromperse que consiste en la utilización de las funciones y medios en las organizaciones, especialmente las públicas y privadas, mediante la alteración de documentos públicos, en provecho económico o de otra índole. (RAE, 2020)

Para la organización Transparencia Internacional, la corrupción es entendida como el abuso del poder encomendado para beneficio propio, aplicada a una serie de actividades que afectan al Estado y a los contribuyentes.

En enero de 2001, siguiendo la directriz de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la autoridad central en Colombia se comprometió a adoptar los mecanismos para el control de la corrupción, junto con los 26 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). En 2004, el entonces secretario de la OEA —César Gaviria Trujillo— propuso que entre los países asociados buscaran el mejor mecanismo en la lucha contra este crimen.

Desde esa fecha, pasaron casi dos décadas y los repertorios discursivos variaron poco en comparación con el incremento de las prácticas delictivas de quienes incursionaron en hechos corruptos, y hubo un aumento de casos en los que existieron nuevas estrategias para robar el país.

La existencia de estos delitos a gran escala, cometidos por personas de sectores importantes, profesionales o de elevada jerarquía económica y política, rompió el paradigma —al menos en teoría— que señala que esta infracción estaba necesariamente vinculada a situaciones de pobreza o vulnerabilidad económica.

Empero, hoy por hoy, se ha comprobado que casi siempre quienes participan en acciones corruptas no lo hacen de forma individual y por desconocimiento; es más bien una práctica racional y planificada en la que participan —en forma de redes— funcionarios estatales, ejecutivos de empresas y entes públicos y privados, integrantes de partidos políticos, jueces, fuerza pública y organizaciones no gubernamentales que abusan de sus funciones y conocimiento.

Estas redes se refuerzan entre sí y planifican metódicamente con un propósito de desfalco y apropiación del tesoro público o por obtener un poder o estatus en la sociedad. Muchas veces los implicados en hechos de corrupción hacen parte de una organización delictiva de estatus político y económico, dedicada a los negocios mixtos a través de prácticas legales e ilegales, y gozan de honorabilidad, prestigio

social y, en algunos de los casos, no llegan a los estrados judiciales o a pagar cárcel (Paternaim, 2007).

Si bien no existe un acuerdo sobre la definición de corrupción, es necesario contextualizarla considerando factores históricos e institucionales mediante casos significativos de corrupción y estudios ampliamente conocidos como los desarrollados por Transparencia Internacional y la ONU. Desde ese lugar, se ha observado que su definición ha tenido cambios con el correr del tiempo, pero en general la noción más comúnmente citada refiere a un comportamiento desviado, vinculado con el abuso de un cargo público, para obtener ganancias privadas.

No hay una definición mayormente aceptable que se acerque al mejor entendimiento de lo que significa la corrupción. Algunos analistas han señalado que el problema de la corrupción está vinculado al subdesarrollo y a la inestabilidad estatal causada por la división de los propios partidos políticos. Lo cual no es tan cierto, porque se ha demostrado que la corrupción se da también en países desarrollados.

En Colombia, en 1973, con la creación de la Asociación Nacio-

nal de Instituciones Financieras, emergieron los poderosos sectores financieros y bancarios, y se instauraron los primeros cimientos para hacer auditoría al erario. En este contexto, la “doble contabilidad” del capitalismo se abrió paso tanto en el sector privado como en el sector público.

Justamente, con el gobierno de Turbay Ayala, el fisco comenzó a experimentar un tipo de timo difícil de seguir y que, desde entonces, no dejó de expandirse y crecer por la invisibilidad que representó la carencia de culturas de control del gasto público.

Turbay Ayala en su discurso retórico, difundido en 1976 en la revista **Consigna**, hizo referencia a un mal, un síntoma o una enfermedad al decir que “hay que extirpar el cáncer de la corrupción”, frase en la que impregnó un significado ideológico de un trauma que se podía tratar y disminuir. Todavía, desde Turbay Ayala hasta la actualidad, el discurso dominante es una forma de percibir y de ver el mundo de esta criminalidad como un “cáncer social”.

Es así como Colombia ha tolerado un profundo problema de corrupción. Como se viene argumentando,

existe un acuerdo acerca de que se trata de un problema público, perceptivamente diferente de lo usual en el pasado, y que plantea una amplia serie de formas de abordarlo de acuerdo con sus factores, tipologías y mecanismos instrumentales.

Lo que es claro es que este tipo de actuar estuvo vigente en todas las épocas de la historia y ahora permea a todos los países y afecta e impacta a toda la sociedad global, sobre todo por la posibilidad de la inversión de las empresas extranjeras privadas en esos nuevos espacios geoeconómicos.

Otro tipo de corrupción descrito ha estado asociado comúnmente con la práctica del nombramiento de miembros de familias en cargos públicos, el llamado nepotismo, relacionado también con otros hechos como el clientelismo. Tal como arguyen diversas voces expertas, las prácticas clientelistas se entienden como la compra de votos que impide la rendición de cuentas, de forma democrática en un país, al funcionar como redes establecidas y acostumbradas al poder local, por lo que se valen de estrategias de manipulación (Garay et al., 2008; Newman y Ángel, 2017).

Otras voces determinan que el clientelismo, en el caso de lo político, excluye la autonomía organizativa reproduciendo las estructuras autoritarias y de dominación (Auyero, 1998; Chatterjee, 2007; Stokes, 2007).

La corrupción está en todas las esferas de la vida. Puede significar para un sujeto fiscal conseguir un proyecto sin entrar a una licitación pública o ganar un contrato público con la ayuda de un apoyo político; pagar a un policía de tránsito una coima para evadir una multa grave; obtener una recalificación en una competencia; cambiar los datos bancarios y jurídicos para conseguir un mejor examen con miras a adquirir una deuda en una corporación o en una inmobiliaria; y puede incluso relacionarse con la apropiación de bienes públicos y de uso privado (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Además, existe un problema grave que se refiere a la “sabia costumbre” de quienes se mueven en la puerta giratoria de ser dirigentes privados en grandes monopolios empresariales alternando con altos cargos públicos. Así, “El funcionario público solo puede hacer lo que la ley le exige, pero el funcionario privado puede hacer todo lo que

no está sancionado expresamente” (Holmes, 2019, p. 72). En este caso, se diluye la distinción entre lo público y lo privado en el momento de poder judicializar a un agente corrupto.

También, la corrupción concierne comúnmente al blanqueo de ganancias ilícitas, pago de sobornos a entidades públicas, extorsión, desfalco de los fondos, manipulación de las políticas públicas, fraude, tráfico de influencias, conflictos de interés, violación que se comete entregando los secretos de información de una empresa a otra para favorecer y tomar decisiones económicas o sociales privadas a cambio de dinero. Todo ello se configura como criminalidad, y son algunos ejemplos de las formas de actuar de quienes participan en este tipo de actuar desviado (Hellman y Kaufmann, 2001; Marandici, 2017).

Con base en estos ejemplos, puede decirse que el sistema democrático y gubernamental en el que vivimos no ha sido capaz de detener estas acciones de corrupción. Pero, también se debe mencionar que la corrupción se ha manifestado de forma elevada en los regímenes dictatoriales —por ejemplo, en Argentina (1976-1983)—, en mo-

delos de socialismos o comunismos (Rusia, Cuba, etc.) y en las democracias autoritarias como las de Afganistán, México o Colombia.

Entonces, la cuestión es que el problema de la corrupción no recae en un sistema, sino en las fracciones o en personas que actúan de forma ilegal e ilícitamente y que pueden ser claramente identificables por la justicia.

En la definición de corrupción hay que considerar los siguientes rasgos:

- Es una falta grave, como el robo o la apropiación, cometida por parte de un civil, alguien perteneciente a una institución o un funcionario estatal.
- Es hurtar un bien físico o material, por parte de un civil que se acomoda en los cargos públicos para manejar los hilos políticos y económicos del país y así llenar sus bolsillos con recursos de la gente.
- Es un desfalco y apropiación del erario de un país, que viene de aquellas acciones u omisiones relacionadas con responsabilidades o funciones de

quienes detentan algún tipo de poder, y cuyo objetivo es bonificarse económicamente de un bien público, hacer obstrucción a la justicia, cometer concierto para delinquir y beneficiarse a sí mismo o a terceros.

- Es un problema que ha impedido que se desarrollen planes, programas y proyectos que fomenten cambios necesarios para disminuir la desigualdad social.

Algunos países han argüido que tienen problemas más graves que la corrupción, olvidando que la descomposición política está vinculada de fondo con el resto de problemas como la pobreza y la inequidad social, la falta de hospitales y de vías, la desnutrición, la baja calidad de la educación y el desvío de recursos destinados a la población vulnerable, ya que la corrupción no permite direccionar el dinero público para solucionar este tipo de flagelos que propician el aumento de las desigualdades sociales tanto en Latinoamérica como en el mundo.

Sin embargo, la penalidad a las conductas corruptas es trivial y frágil, lo cual alienta a los corruptos

a reincidir en la infracción, ya que esta práctica es tomada como un negocio lucrativo donde los corruptos, en la mayoría de los casos, son llevados a estrados judiciales, pero salen airosos.

En muchos veredictos de la Fiscalía General de la Nación abundan casos de actores que han logrado que les concedan rebajas sospechosas. También, se sabe que hay infinidad de casos donde se engavetan procesos sin que haya una entidad estatal comprometida con mejorar el control, y que obligue a que estos sujetos paguen y devuelvan el total de lo que robaron al Estado, a la sociedad o la víctima. Muchas veces, las multas nunca son pagadas y quedan estancadas en los estrados judiciales que imponen el monto.

Si se sigue encubriendo este tipo de actos y se permite como sociedad que no se controle ni se visibilice este mal, entonces, quienes delinquen seguirán viendo esta práctica corrupta como una oportunidad, ya que la estimación de relación costo-beneficio/riesgo jurídico sigue siendo favorable para los bandidos que ultrajan al Estado.

Es evidente que los procedimientos penales siguen siendo frágiles en

penalizar al delincuente con estatus político y económico. Además, instaurada la excarcelación, acarrea sostener que la pena de privación de libertad ambulatoria asume limitar la prisión, sobre todo para los agentes que infringen la ley con el desfalco y apropiación del fisco.

El erario público

El fisco es el tesoro público, es decir, el conjunto de los bienes y reservas de un Estado. En Colombia es manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es parte del Gobierno central en la rama ejecutiva y tiene importancia en la toma de decisiones. Se encarga del ordenamiento económico de las finanzas; tiene como función el control de gastos y apropiación de recursos, y comprende la intervención de la autoridad o las entidades encargadas de recaudar impuestos en el mercado a través de los ingresos y gastos públicos, así como posibles déficits presupuestarios del Estado y formas de financiarlos.

En ese sentido, el tesoro público es el conjunto de haberes, rentas e impuestos que recauda el Estado. En el caso de Colombia, los ingresos tributarios que pagan los ciudadanos son complementados con

ingresos procedentes de las rentas de recursos naturales, de hidrocarburos y minerías, por la propiedad del Estado de estos recursos o por los derechos e ingresos que recibe de su explotación.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el erario se define como “la totalidad del patrimonio y bienes públicos de un Estado, una provincia o un municipio; este concepto viene del vocablo latino ‘*erarium*’, que quiere decir cobre, ya que en el mundo antiguo las monedas eran mayoritariamente de este metal” (Vega, 2020). En la actualidad, la noción de tesoro público es empleada como símbolo de tesoro y en la propia definición de la palabra se haya la idea específica de lo “público” (Navarro, s.f.).

Como es sabido, el Estado recauda todo lo que puede por medio de impuestos que reúne de los ciudadanos contribuyentes y que luego van a parar al Ministerio de Hacienda. El recaudo que hace el Estado tiene el objetivo central de organizar, administrar y gestionar los intereses generales de la ciudadanía; también es reservado para financiar las obras públicas, la infraestructura y los servicios de la sociedad en general. Regularmente, los ciudadanos hacen “contribucio-

nes” al Estado e inversiones en el mercado de capitales.

El fisco es trascendental para un Estado porque con ello se financian todas las medidas, las políticas, los planes, los programas y los proyectos que se quieran desarrollar en cuestión de administración y gobierno local, regional y nacional.

En esa dirección, el recurso del tesoro es un bien público que administra el Estado. Si este erario es limitado se afecta significativamente la libertad de acción para invertir en el bienestar de los ciudadanos y por ende, si esto pasa, se da un posible descontento de la población. Pero, si el tesoro de la nación va económica y financieramente en aumento se puede presentar una pérdida de control sobre el uso de los recursos y se presta para que agentes corruptos lleguen a desfalcar las arcas del Estado.

“El presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad de un país”. (ASIP, s.f., citado en Ministerio

de Hacienda y Crédito Público, 2011, p. 16)

También, el tesoro público es destinado a los servicios públicos de infraestructura y al pago de salarios y prestaciones a la totalidad de los funcionarios del Estado, sean estos elegidos (como los congresistas), nombrados libremente o ingresados al servicio civil y la función pública en todos los niveles.

Legislación y corrupción

Desde 1995, la comunidad internacional y el Banco Mundial se comprometieron con la lucha contra la corrupción mediante el diseño de normas de control y de eficacia en la gestión pública, cuestión que sigue en el papel, bajo múltiples revisiones que se enfocan, según afirman, en ayudar a la estabilidad económica de todos los países en donde se presenta con más persistencia la corrupción.

Algunos gobiernos, bajo la figura de la transparencia, propusieron soluciones para el cumplimiento de los cometidos estatales como mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de los funcionarios estatales

y la efectividad de los derechos y deberes de los administradores públicos para proteger al Estado y dar respuesta a las demandas de la sociedad en general. El Estado precisó la competencia para todo aquello que tuvo que ver con convocatorias, licitaciones y representación de la entidad estatal.

Si bien el Estado promulgó la Ley 80 de 1993, que fue el Estatuto General por el cual se determinó la contratación de la administración pública en Colombia, esta ley se basó en los convenios de la transparencia, la responsabilidad, el ejercicio de control y vigilancia sobre el cumplimiento, rol y ejecución de contratos y proyectos públicos pactados mediante ley.

Además, en este periodo se impulsó la Ley 190 de 1995 que dio apertura a la Comisión Nacional de Moralización y a las comisiones para la lucha contra la corrupción a nivel regional. Esta ley, que se llamó “Estatuto Anticorrupción”, se dio en un contexto en el que se tuvieron en cuenta inquietudes derivadas de encuestas dirigidas a la percepción ciudadana para indagar el grado de corrupción en las instituciones estatales y el conocimiento sobre los castigos y sanciones sobre este delito (Gallup, 2016).

Lo que se pretendió con este tipo de leyes y normas fue que el conjunto de la ciudadanía, las organizaciones y los funcionarios públicos fueran observados, vigilados y controlados por la sociedad en general.

En 2010, en respuesta a demandas de instrumentos de lucha contra la corrupción, el presidente Juan Manuel Santos desarrolló nuevas reformas institucionales y cambios estructurales que fueron reunidos en la Ley Anticorrupción de 2011, la cual definió el marco legal para combatir la extorsión, el soborno y la criminalidad política, el tráfico de influencias y el lavado de activos, y estableció sanciones penales.

Posteriormente, en la Ley 1561 de 2012, que derogó el Decreto Ley 1250 de 1970, se incorporó un procedimiento verbal especial para sanear la redistribución de la propiedad y agilizar el procedimiento. De esa manera, se trató de legalizar el despojo provocado por los paramilitares aprovechando el marco de la Ley 975 de 2005.

En este sentido, tienen valor revelador los hallazgos del Grupo de Investigación sobre Apropiación de Tierras, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, que señaló en sus informes que las

medidas para recuperar las tierras a través del Banco de Tierras, para adjudicarlas a campesinos y comunidades étnicas sin tierra, fueron infructuosas por varias razones: por la corrupción administrativa en la que algunos funcionarios incurrieron en graves irregularidades en las adjudicaciones de los baldíos, por la falta de capacidad sancionatoria y la connivencia de notarios, registradores y otros operadores jurídicos, porque faltaron mecanismos para la titulación de las tierras baldías y porque la información de primera mano fue aprovechada por políticos, hacendados y empresarios inescrupulosos que se apropiaron violenta o fraudulentamente de las tierras (Newman y Ángel²⁰¹⁷).

Eso, a pesar de las sanciones expresadas en el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, que advierte:

[el funcionario público que] abuse de su rol en las funciones y constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebidos, o los solicite, incurrirá en prisión de seis a diez años, multa de cincuenta a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos

y funciones de cinco a ocho años. (Ortega, 2018, p. 52)

La Ley 1474 de 2011, nominada Estatuto Anticorrupción, obligó a todas las entidades a generar una serie de acciones para prevenir los riesgos de crimen que se encuentran en diversos convenios que se suscriben dentro del país. Para tal efecto, en su artículo 65, estableció la obligación de verificación del cumplimiento de la norma, reuniones con ciudadanía y con las comisiones regionales de moralización. Esta ley tuvo como objeto mostrar avances y definir un plan de acción que contara con acciones orientadas a la promoción de la transparencia y la anticorrupción, y que estas acciones fuesen abordadas a escala regional.

Además, en los mecanismos de la lucha contra la corrupción se contemplaron algunos programas y actividades como el código de ética, las herramientas de la política pública contra la corrupción, la red de veedurías, los informes de gestión de las entidades públicas, las denuncias y la participación ciudadana, la fiscalización de la contratación estatal por medio de plataformas en la web, encuestas cuantitativas de

prestación de servicio aplicadas a los funcionarios estatales y declaraciones públicas del gasto estatal.

En la definición legalmente dominante del Derecho penal colombiano —en la Ley 1474 de 2011, en la que aparece la sustitución del art. 68A del Código Penal contra la corrupción— se advierte que “quien comete el delito de saqueo, robo y desvío de los fondos del Estado para amasar grandes fortunas personales o familiares está perpetrando peculado”. Es decir que un agente se apropia del dinero público y del bien común que debía destinar a una comunidad y se desvía de su rol delegado por las autoridades estatales.

En esa misma Ley, el artículo 68A dice:

Tampoco tendrán derecho a beneficios o subrogados quienes hayan sido condenados por delitos contra la Administración Pública, estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado, utilización indebida de información privilegiada, lavado de activos y soborno transnacional. (Ortega, 2018)

Haciendo también parte de la nueva jurisprudencia anticorrupción, con la Ley 1762 de 2015 se adoptaron

medidas para “prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal” (Congreso de Colombia, 2015).

En la lucha contra la corrupción, en la contratación pública del Estado, se aprobó la implementación de los pliegos tipo como alternativa normativa, enmarcados en el Decreto 342, vigente desde abril de 2019 (Semana, 2020). Según la ONU, los pliegos tipo enfocan y estandarizan los procesos de contratación estatal en el territorio para evitar las prácticas de nombramiento, a dedo, de amigos y familiares, el diseño de pliegos y licitaciones ajustadas para favorecer a un grupo que participa del fraude y soborno, la sobrevaloración de presupuestos y sobre costo de contratos públicos, y las deficiencias en las interventorías y auditorías fiscales.

El debate público que ha tenido el problema de la corrupción desde los organismos internacionales (OEA, ONU, Banco Mundial) ha estado ligado a una explicación sobre su impacto y la forma de atacarla. Para disipar la tensión y el reclamo social, los organismos nacionales e internacionales se comprometieron públicamente con algunas entidades como la Organización para la Coor-

peración y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la inmoralidad y la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

A pesar de que las normas anticorrupción fueron implementadas desde 1995, lo que se encuentra en los balances de las organizaciones citadas anteriormente es que hubo fallas de fondo y pocos logros en la pedagogía y en los planteamientos normativos, leyes y decretos para trabajar en la lucha contra la corrupción.

El asunto importante que recalcaron esas organizaciones es que los mecanismos de control y prevención son muy débiles a gran escala para llegar a detectar áreas sospechosas de corrupción, cuestión que hace que el saqueo de los recursos tenga efectos negativos en el desarrollo económico, político, social y jurídico, aumenten los costos de los bienes y servicios públicos y privados, y genere el lavado de activos que infla la economía de un país. Al final, todos estos elementos impactan en las desigualdades profundas que existen a lo largo y ancho de un país.



REDES DE CORRUPCIÓN

Sobre los costos de la corrupción en Colombia no se descarta que las crisis que afrontan las instituciones tienen que ver en gran medida con la credibilidad en las autoridades, ya que la pérdida de confianza se ha dado por los vínculos mantenidos entre actores privados, institucionales y políticos, en algunos casos aliados con el narcotráfico.

En los temas de corrupción influye mucho la sensación que tienen los ciudadanos acerca de si los funcionarios estatales son o no corruptos, por la misma incapacidad que han tenido por años para afrontar el problema del crimen y el narcotráfico.

El panorama que se ha detectado en los países latinoamericanos es que predominan prácticas clientelistas y favoritismos corporativos en los que conviven diferentes sistemas normativos desarticulados entre sí que dificultan medir los costos y el aumento de la corrupción.

Similares son las consideraciones de O'Malley (2006) cuando afirma que hay una demora en la formación de las disciplinas normativas con respecto a los contextos institucionales, que se refleja en el proceso de reformar el Estado, volviéndolo incapaz de resolver asuntos sociales como la situación del asistencialismo, la sobrerregulación de los negocios y la desigualdad social.

Estas demandas sociales han sido parte de la corriente de oposición que se fusionó progresivamente con las políticas del neoliberalismo, que atrajo la incorporación en los procedimientos del gobierno estatal y que se fueron haciendo a imagen y semejanza de los mercados competitivos.

Es decir que la corrupción tiene influencia recíproca y dinámica con el funcionamiento del mercado y con el aparato político burocratizado, en tanto es un flujo de comunicación en el que se pueden identificar actores partidistas, servidores públicos relacionados con sectores privados, familias poderosas y caudillos, que buscan una oportunidad o ventaja en ese mercado económico competidor combinando instrumentos legales con los ilegales y operando con impunidad (O'Malley, 2006).

En los medios masivos y hegemónicos de comunicación, en las voces de expertos y de gobiernos, se comenzó a asociar la corrupción con los poderes del Estado, con el desarrollo de la economía, con la empresa pública y privada, con la guerra y la inseguridad. Por tal motivo, existe una tensión social angustiante a la hora en que la justicia interviene para controlar el crimen de fraude y timo, porque

son muchos los sectores que están profundamente comprometidos en esta carrera delictiva.

También, la criminalidad tiene que ver con el fenómeno de la corrupción del Estado, ya que corresponde a que agentes privados, que influyen en la formulación de las leyes y las normas y en las políticas públicas, lo hacen para favorecer sus propios intereses en detrimento del bienestar general (Garay et al., 2008). De otro lado, Luis Jorge Garay et al. (2008) observaron los bajos niveles de cumplimiento de la ley por muchos sectores de la sociedad, en paralelo con un relativo y poco esfuerzo estatal para la aplicación del imperio de la ley y la norma, y así reducir a los corruptos de gran poder.

Asimismo, en ese actuar desviado, muchos actores legales e ilegales pueden usar la violencia para lograr un propósito. El actuar de quienes participan en la desviación de recursos administrativos puede darse tanto en los escenarios privados como en la administración pública, y pueden interactuar con actores reconocidos de la delincuencia armada y narcotraficante.

Además, Fernando Cepeda Ulloa (2011), experto en ciencias políticas,

sostiene que, “la desestabilización democrática junto al debilitamiento de los valores humanos y el problema de los escándalos de la corrupción llevaron al extremo la agudización del orden público experimentada en varias campañas presidenciales colombianas” (p. 69).

En la misma línea, el sociólogo argentino Juan Gabriel Tokatlian (2011) propone que, más allá de los instrumentos legales o de las medidas represivas que los gobiernos han implementado en la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, se debe actuar de forma radical, global y sincronizada con medidas implementadas por otros países. Además, el autor expresa que existen medidas integrales provenientes de las propuestas internacionales y nacionales “con el enfoque multilateral: a) fronteriza; b) subregional; c) bilateral”. Cuestión que supone pensar la tríada vinculante: financiación política, corrupción y narcotráfico.

Tanto el Banco Mundial como el Convenio Internacional Contra la Corrupción han definido los costos de la corrupción dentro de un campo donde existen empresas que influyen en la formulación de la legislación para el reparto de los recursos públicos, a través de

acuerdos, negociaciones y pactos privados con funcionarios públicos. En sus informes sobre Colombia han señalado que, entre enero de 2016 y julio de 2018, la criminalidad administrativa fue reportada como el principal problema en los procesos de contratación pública con un 73%, mientras que la corrupción privada tuvo un reporte del 9% y la corrupción judicial 7%.

En 2019, según los datos de Transparencia por Colombia, 39% de los vinculados con hechos de corrupción fueron funcionarios públicos y 30% fueron autoridades electas por voto popular; es decir, concejales y alcaldes. Las cifras que existen son muy altas y han causado revuelo en todos los ámbitos internacionales; por ello, los representantes gubernamentales han tratado de luchar contra este accionar mediante la fijación de varios objetivos que configuran los llamados acuerdos transnacionales entre gobiernos (Transparencia por Colombia, 2019).

Uno de esos acuerdos permite el mantenimiento de las medidas de prevención, como forma de orientar a los países sobre la presunta irregularidad, y guiarlos en las reformas jurídicas e institucionales que sirven para sancionar esta des-

viación delictiva.¹ Y uno de los objetivos es facilitar la cooperación internacional.

Pero, aunque han establecido estos parámetros que son el norte para la lucha contra la corrupción, las organizaciones internacionales como la ONU, la OEA y la Corte Penal Internacional han dejado claro que respetarán la soberanía nacional. Por lo tanto, la organización internacional no es un ente coercitivo que vaya a castigar a los responsables. De esta forma, el control, la vigilancia y el castigo solo los puede hacer cada país con sus leyes y determinaciones contempladas en sus cartas magnas.

Factores políticos y territoriales

Por supuesto que los gobiernos locales y nacionales se han centrado en discursos sobre la ineficacia de los funcionarios estatales para administrar los recursos públicos y se proclaman defensores de la lucha contra la corrupción. Según los informes de gestión y rendición de cuentas de los gobiernos locales y nacionales, uno de los factores políticos y territoriales es la trayectoria histórica de implementación de leyes por parte de cada administración que con frecuencia no alcanzan a ser adoptadas en su totalidad o presentan vacíos al momento de gestionarlas o llevarlas a la práctica.

La tendencia en los entes administrativos o de gerencia pública es adoptar las directrices de vigilancia y control valiéndose de un conjunto de indicadores y variables que dan cuenta del cumplimiento de metas establecidas en los Planes de Desarrollo Nacional de cada gobierno.

¹ La sanción disciplinaria, según la Secretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República de Colombia, se le impone a un funcionario estatal o particular que incurre en cualquiera de las conductas que conlleven al incumplimiento de su deber o que extralimita el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violaciones o por conflicto de intereses. También se encuentra la sanción fiscal, impuesta a una persona cuando el servidor en ejercicio de la administración de recursos públicos causa un daño al patrimonio estatal.

Los indicadores rinden cuenta del avance a nivel de productos (los subsidios de salud que se hicieron efectivos, las viviendas de interés social construida y entregada, la cantidad de alumnos matriculados en escuelas públicas con acceso a programas gratuitos, etcétera).

También, se evalúan anualmente los impactos de las políticas públicas en forma de monitoreo institucional, y cada sector municipal y departamental da su informe del cumplimiento de objetivos vinculados al bienestar de la sociedad. Es decir que cada sector gestiona, revisa y ajusta sus objetivos, metas y programas de gasto según las pautas dadas en la estrategia de reducción de la pobreza, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el Plan Nacional de Desarrollo para medir la calidad del gasto.

Sin embargo, en los sectores no institucionalizados es donde se ha demostrado que este tipo de controles y seguimiento no tienen un gran impacto para disminuir la corrupción. Pero, en realidad, lo que sucede es que los datos con nombres propios de quienes desfalcan al Estado por lo regular no aparecen visibles en todos los casos que generan rechazo social. O eventualmente, cuando aparecen figuras

notables de la nación, se da un “ilusionismo” necesario para desfogar la presión de una posible explosión social. Es decir, una forma de bajar la presión haciendo creer que se está arraigando un logro importante en la tarea de lucha contra la corrupción, pero las acciones por parte del Estado colombiano realmente han sido mínimas.

Hoy en día, estas situaciones reflejan una tendencia mundial: las sociedades se sienten descontentas y frustradas ante los agentes que cumplen un rol como funcionarios estatales y que practican la corrupción. También, los reclamos sociales que el Estado no logra resolver crean una sobrecarga de demandas que se quedan en el vacío al no existir figuras responsables que se hagan cargo de las soluciones. Así, las demandas caen en la incertidumbre trasladándose a una angustia social, porque las estrategias institucionales para solucionarlas no han servido o no son aplicadas.

Por otra parte, un Estado mimetizado en sus fundamentos políticos y jurídicos, que deja de lado su rol como garante de los derechos y que además es filtrable a acciones corruptas, pierde su capacidad regulatoria y, por ende, tiene su cuota

de responsabilidad en alimentar la falta de conocimiento de la norma y aumentar la corrupción.

Ante esta situación, algunas organizaciones sociales, especialmente a nivel municipal, han desarrollado una dinámica de participación en diferentes esferas del ámbito público-político, en ocasiones por fuera del mismo Estado y de las redes clientelares de los partidos políticos, para luchar contra este daño. A pesar de la importancia de estas nuevas formas de movilidad político-social, aún predominan formas persistentes de apegos al discurso político del pasado, por parte de sectores sociales que siguen eligiendo a candidatos tradicionales, de trayectoria irregular en la vida política del país, a través de mecanismos como el clientelismo y el nepotismo que llevan a la corrupción. Es decir que estos sectores esperan que, a través del voto, su lealtad sea recompensada.

Algunos analistas han explicado el fenómeno de la corrupción relacionándolo con cuestiones culturales, que refieren a los valores, las actitudes, los comportamientos de una sociedad y las relaciones particulares, como los elementos que hacen posible ese actuar y las circunstancias contextuales que componen

la acción de corromper (Holmes, 2019).

Según Leslie Holmes, reconocido experto internacional en corrupción, en los sistemas autoritarios se pueden dar usualmente comportamientos por parte de las élites de poder que dan mal ejemplo a sus conciudadanos robando la riqueza, bajo un principio de oportunidad, y luego esconden los recursos malversados en paraísos fiscales, bancos extranjeros, o nombran testaferros o familiares que cubren sus actos ilícitos.

Los recursos del Estado son manejados por funcionarios públicos que son quienes tienen el deber y la obligación con los ciudadanos de hacer público en qué son invertidos y gastados los impuestos de los contribuyentes. Los funcionarios estatales y particulares corruptos acceden a los recursos mediante ofrecimiento o aceptación de sobornos, desvío de bienes públicos, incumpliendo las funciones que les han sido encomendadas, y frente a los ojos de controladores o personas cercanas que participan garantizando la total impunidad. Estos sujetos cuentan con la complicidad, la omisión o el encubrimiento de quienes se asocian o tienen nexos o son coautores del hecho delictivo.

Asimismo, lo más grave es que estas acciones punibles se dan a diferentes escalas, locales, nacionales y transnacionales, violando los derechos humanos y constitucionales ya que los agentes del campo administrativo, y que tienen dominio de los recursos, pueden ser intimidados para que no revelen ni critiquen o demanden abiertamente tales prácticas delictivas.

Organizaciones internacionales han insistido en que el propio Estado debe garantizar protección a quienes denuncian los actos de corrupción del erario con el fin de que no sufran represalias. Pero la realidad es que las garantías de protección no existen porque la institucionalidad punitiva (jueces y fuerza pública) está permeada por la corrupción. Por ello, los denunciantes o los testigos que denuncian a los corruptos deben proveerse su seguridad, pasar a la clandestinidad o irse al exilio.

En algunos casos se ha presentado una relación de intimidación, soborno y hasta amenaza de muerte para denunciantes, testigos o jueces que decidan confrontar los hechos hasta las últimas consecuencias judiciales. Con ello se reduce la confianza de la sociedad en la institucionalidad y, por consiguiente,

en su legitimidad. Entonces, se abre una puerta en la que algunos agentes sociales, o funcionarios públicos o privados, no tienen escrúpulos para quebrantar las normas y aprovechar el vacío estatal de control cuando se presenta una oportunidad (Holmes, 2019).

En el caso colombiano, ya es un reconocido rasgo de impunidad el hecho de que los corruptos “sufran” las condenas en cómodos pabellones de las cárceles, con infinidad de prebendas, o en sus propias casas esquivando todo el peso del castigo de la ley.

Los castigos irrisorios contra estos delincuentes, en tanto pagan multas mínimas, obtienen beneficios de excarcelación y disfrutan prisión domiciliaria, comprueban los altos niveles de impunidad, donde la mayoría de los procesos precluyen o son archivados, como en el caso de los sonados casos de la corrupción, probando cómo se han convertido en temas, objetos y sujetos intocables hasta para la justicia.

Tras estos procesos, los funcionarios estatales corruptos retornan a ocupar espacios políticos o empresariales dejados, de forma tal que continúan su carrera delictiva.

3.

GOBIERNOS Y CORRUPCIÓN

Es enorme la lista de agentes que participan en actos de corrupción pública, privada, profesional, política, empresarial, individual o en redes y grupos. Las modalidades de corrupción tienen características particulares y desarrollos diversos. El fenómeno tiende a la expansión. Pero, aunque su práctica se infiltre en varios sectores de la sociedad y el Estado, no es realizada por toda la sociedad.

Existe la corrupción profesional que no es igual a la que impacta el poder judicial, legislativo y administrativo que hace parte de la actividad política; tal vez, por esta razón es que existe tanta confusión a la hora de definir y comprender este asunto tan problemático.

Hasta ahora se ha observado que diferentes partidos y élites políticas del país consideran conveniente que intervengan múltiples actores en la lucha contra esta criminalidad, pero sigue habiendo indiferencia y apatía en un amplio sector de la sociedad. Los entes municipales y regionales han tocado el tema de la corrupción relacionándolo con la ineficacia en la gestión de los funcionarios públicos o de instituciones en el desarrollo de sus responsabilidades laborales.

Es válido hacer un recuento histórico de los gobiernos recientes que, de una u otra forma, se han visto como responsables de irregularidades en su administración. De ahí que la discusión vuelve a un breve relato de las principales políticas que impulsaron los presidentes en Colombia.

Si revisamos la historia, desde la década del 60, cuando fue presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) hasta la actualidad, se ha utilizado el discurso de la corrupción asociado con la categoría de “eficacia” para relacionar principios de técnicas de gestión, mejorar la eficiencia como alternativa para resolver el problema en la gestión de los funcionarios públicos, referenciar la mala calidad del control de las entidades estatales, hablar de la inexistencia de un régimen de sanciones fuertes para castigar a quienes incurren en el desvío del tesoro público y, por ende, se promueve la transparencia en la forma como se administran los recursos del Estado.

Entre los años 70 y 80, la percepción sobre los actos de corrupción pasó casi que inadvertida; fueron casos poco visibles. En tal periodo, fue un problema escasamente narrado o investigado, y de poca atención por parte del Gobierno y los medios de comunicación. En los años 80, esta práctica se fue refinando y se volvió rutina hasta llegar a estar asociada con fenómenos como el narcotráfico y la lucha armada, lo que provocó que la inseguridad y la guerra fueran parte de la agenda pública, mediática y de la retórica discursiva política en tiempos

electoralistas (Camacho, 1981; Romero, 2008).

Gaviria, Samper y Pastrana

En el marco del proceso de globalización, fue elegido presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994). La primera parte de su gobierno se caracterizó por tratar de impulsar la adopción neoliberal bajo el plan de “La revolución pacífica”, creando cambios y reformas estructurales que fueron en línea con los intereses internacionales emanados del Consenso de Washington y el Banco Mundial, para la modernización del Estado y la apertura económica.

Debido a ello, en el gobierno de Gaviria se implementaron varias reformas que tuvieron como objetivo incrementar los niveles de eficiencia de la administración pública, mejorar la asignación de recursos y reformar la inserción de la economía nacional a la economía mundial.

Estas reformas fueron apoyadas por coaliciones políticas y electoralistas que pretendían que, tanto los sujetos como los empresarios o el sector privado fueran autóno-

mos para volver más dinámicos los mercados de bienes y servicios, de forma que el Estado dejara de intervenir en las decisiones económicas.

Aquí, una variable importante tuvo que ver con la privatización de los recursos y propiedades del Estado, que tuvo una perspectiva neoliberal en la gestión económica y creó oportunidades de malversación de recursos, como sobornos por parte del sector empresarial para obtener licitaciones públicas, venta de activos de forma secreta, concesiones del sector público y la tercerización de los sistemas de bienestar como los educativos, los de salud y los de transporte, entre otros, que alimentaron las iniciativas de privatización de los gobiernos.

Se fue instalando en la agenda política un proyecto legitimador que se centró en la renovación estatal y la internacionalización de la economía, para los planes nacionales de privatización y desregulación del capital colombiano, bajo el inicio del sistema neoliberal. Esta fue una característica que emergió en la coyuntura de la década del 90.

Cabe mencionar que este fue un momento paradójico y antagónico de intensa lucha contra el narcotráfico, debido a la presión de Estados

Unidos y Europa hacia el Gobierno colombiano, ya que en ese entonces se empezó a experimentar el recurso del autoritarismo policial y militar contra las bandas delictivas que manejaban las drogas y contra las guerrillas. En paralelo, este fue un periodo en el que hubo una vía de oportunidades para que nuevos actores hicieran, coloquialmente, “su agosto”.

Ante el descuido en los controles administrativos locales y regionales, algunos sujetos comenzaron a aprovechar el momento inicial por el que estuvo pasando el país, un ideario de reformas privatistas para negociar las empresas públicas y volverlas privadas. Este momento es descrito por los analistas Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo (2010) como un periodo de incapacidad institucional y Estado débil para imponer la ley sobre redes locales y regionales de poder legal e ilegal.

En la década del 90 se facilitó un tránsito que tomó un giro hacia la privatización neoliberal, tal como lo imaginó el entonces ministro de Desarrollo Económico, Ernesto Samper Pizano, quien luego lanzó un amplio programa nacional de privatización de los servicios públicos, de la vivienda, de la electricidad y de la salud.

También, en ese momento cambiaron las políticas inflacionarias, como doctrina de la apertura económica, que más tarde llevaron a la quiebra a muchas industrias colombianas. El proceso llevado a cabo permitió el surgimiento de un Estado Constitucional que, a la vez, profundizó la aparición de nuevos enemigos del Estado y la aceptación por parte de la sociedad de acometer una guerra sin cuartel contra la inseguridad, provocada por el conflicto armado y el narcotráfico.

En los años 90, la sociedad colombiana estuvo muy confundida acerca de qué tipo de sistema ejecutivo, legislativo y judicial podía combatir la corrupción. También, en esos años recrudeció la violencia a causa de las mafias y el narcotráfico, que afectó y cooptó a la institucionalidad y al sistema democrático.

La principal reforma a la salud que adoptó el gobierno de Gaviria fue la Ley 100 de 1993, criticada por crear las intermediarias conocidas como entidades promotoras de salud –EPS– y las administradoras de régimen subsidiado –ARL–, y que aparentó como regla de oro la competencia en términos de eficiencia y de reducción de costos operativos entre las EPS y las instituciones prestadoras de salud –IPS.

De esta manera se dio vía libre, bajo la tutela de las élites políticas y económicas, al incremento de sus finanzas y propiedades utilizándolas como fachada en los discursos de la competitividad. Así, este sector devino en un negocio muy rentable para los nuevos grupos de empresas privadas, que fueron de la mano con poderes locales y que obtuvieron las licitaciones y, por ende, los recaudos del sistema público.

Se fomentó la corrupción en entidades como Saludcoop y Caprecom, casos que aún tienen resonancia pública, ya que el país perdió 1,4 billones de pesos que quedaron supestandamente en manos de familias políticas de gran dominio territorial; solo en Caprecom se calculó que hubo un desfaldo de 550.000 millones de pesos. Acorde con la Ley 100 de 1993, los recursos perdidos le pertenecían al Sistema de Seguridad Social manejado a través del llamado Fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA–, entidad corrupta que incurrió en sobrecostos en los medicamentos en 2008 (Caracol Radio, 2008).

La aplicación de la Ley 100 tuvo grandes vacíos de control y vigilancia. Por ello, el sistema de salud empeoró con esta reforma, ya que se presentaron casos sistemáticos

de captación de fondos que carecieron de reglas y leyes claras por parte del Estado e impactaron en el aumento de la vulneración del derecho a la salud (Portafolio, 2018).

Adicionalmente, la corrupción y el sobrecosto de los servicios generaron la crisis en la sostenibilidad del sistema y la red estatal llegó al punto de declararse en cierre. Pese a su desprestigio en el ámbito interno, varios agentes dentro y fuera del país propendieron por mantener el modelo con base en reformas coyunturales, con ayuda de alivios financieros estatales (Garay et al., 2008).

De esta forma, las tensiones se mantuvieron entre las posibilidades del Estado para mantener este sistema de salud, el juego de las compañías de seguros y el peaje de las EPS que se apropiaron de los recursos públicos, para que una gran parte de esos dineros terminaran en manos de poderes territoriales privados que malversaron sus fines.

El gobierno de Gaviria afianzó una guerra armamentista contra las drogas y tuvo un elevado gasto de pie de fuerza militar y policial para combatirla. Se construyó en esta coyuntura el antagonismo entre dos polos: la sociedad y sus enemigos. Para esta época, la Fiscalía General

de la Nación asumió investigaciones a partir de las denuncias que fueron surgiendo. Posteriormente, algunos medios de comunicación investigaron y fueron dando las listas sobre investigaciones a servidores públicos por los escandalosos actos de impunidad que, en muchos casos, fueron vinculados con la insurgencia armada (Cepeda, 2011; Tokatlian, 2011).

Durante este periodo se distinguieron varias entidades corruptas. En el sector salud, por timos continuados y sobornos, el Fondo Nacional Hospitalario y la Caja Nacional de Previsión –Cajanal. En el sector de transporte el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte –INTRA, por sobornos y deshonestidad al entregar matrículas para vehículos de contrabando. En el sector agropecuario por sobornos presentados en el Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA, por sueldos adulterados y por irregularidades en la adjudicación de contratos públicos. Y en donde mayormente se presentó el fenómeno de corrupción fue en el sector de obras públicas donde, en entidades como el Fondo Vial y Caminos Vecinales, ocurrió fraude en contratos públicos, soborno, peculado, timo sistemático en los peajes, fraude y tráfico de influencia en las licita-

ciones públicas (Presidencia de la República, 2016).

Esta situación se recrudeció en el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) cuando hubo un incremento de la inversión privada, debido a que los bienes de capital se habían abaratado con ocasión de la reducción de los aranceles y la revaluación real del peso colombiano que dio expectativas muy altas para los empresarios. Su estrategia económica se basó en la generación de empleo y una política de fomento de la economía solidaria.

Sin embargo, con Samper ocurrieron los primeros casos mediáticos de corrupción donde se vinculó a un presidente y a altos mandos políticos y militares, también relacionados con el negocio de las drogas ilegales, y que se vivieron en Colombia con el “proceso 8.000”. Samper fue vinculado con la criminalidad organizada ya que en la financiación de su proceso electoral entraron dineros del narcotráfico (Thoumi, 2009).

El periodo también es descrito como “el momento álgido del negocio de las drogas”, según el economista Francisco E. Thoumi (2009, p. 74), ya que el involucramiento de narcotraficantes con las organizaciones guerrilleras y paramilitares derivó en la conformación de grupos narcoguerrilleros y narcoparamilitares que, a su vez, generó la existencia de una mayor y colosal corrupción, impunidad y poco control estatal a los negocios ilegales.

En el periodo samperista los sectores más golpeados por la corrupción fueron el agroindustrial, el de la aeronáutica civil y el de medios televisivos (Pombo, 1996). Fue un tiempo donde se fortalecieron las dinámicas ilícitas e ilegales con estrategias de dominación de las familias políticas que se relacionaron con élites empresariales para seguir escalando en el poder.²

También, los sectores de obras públicas, administración central y ejecutivo estuvieron comprometidos en corrupción, peculado, sobornos y constreñimiento, según evidenciaron los documentos judiciales de la época. Sin embargo, durante estos cuatro años los medios de comunicación solo se centraron en el escándalo del “proceso 8.000” y en las relaciones nefastas entre Samper con Estados Unidos, originadas por su vínculo con el Cartel de Cali.

Asimismo, vale la pena referir los episodios más controversiales y las tendencias más notorias en el periodo del conservador Andrés Pastrana Arango (1998-2002), reconocido por ser hijo del expresidente Misael Pastrana Borrero, último mandatario del Frente Nacional (un arreglo bipartidista de las dos fuerzas decimonónicas, también impune y corrupto), en el que hubo una gran defraudación patrimonial en el entorno nacional.

En el mandato de Pastrana Arango la defraudación patrimonial derivó en una crisis de deslegitimación del Gobierno nacional. Su mandato fue bastante criticado por las fracasadas negociaciones de paz con las Farc en el Caguán, ya que transcurrió bajo las tensiones que dejaron los

procesos de paz con esta guerrilla, cuestión que evidenció un momento histórico sobre la pérdida de credibilidad en el Estado, por parte de los sectores sociales, debido a los múltiples daños que sufrió la sociedad civil. Tuvo expresión incluso en la retórica de políticos de la oposición como el jefe liberal Horacio Serpa, que apoyó el Plan Colombia, al instar a la sociedad civil a que “fueran pacientes y no se desalentaran” frente a la crisis gobiernista.

La dislocación que condujo a este terreno movedizo y difuso puso en evidencia el carácter de la política en el tratamiento de un conflicto armado sin resolver y con un Estado en problemas para sostener el llamado monopolio de la violencia legítima. Durante el gobierno de Pastrana hubo varios escándalos sonados de criminalidad, entre ellos la colaboración de Pastrana con Sabetai Beda, criminal lavador de dólares, caso que quedó archivado en la justicia ya que seminvestigó al comienzo y no se continuó con el proceso de esclarecimiento por vencimiento de terminos.

En el gobierno de Pastrana se repitió la liquidación de los sectores bancarios nacionales que pasaron a manos privadas, como el caso del Banco Andino y el Banco del Pacífi-

² Para un seguimiento de las cambiantes estrategias oligopólicas y corporativas de las élites en Colombia ver: *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, de Eduardo Sáenz (1992).

co. Estos dos casos son una muestra de cómo fueron intervenidos los bancos para dar tratos preferenciales a los socios de esas entidades dejándoles ganancias millonarias.

Por ejemplo, el Banco Andino, intervenido en 1999 por el Estado, había captado unos 112.000 millones de pesos en recaudo de impuestos, pero la Superbancaria se encargó de trasladar esos impuestos a bancos del exterior, una evidente práctica ilegal.

Similar fue el caso del Banco del Pacífico, ocurrido paralelamente en 1999, en el que participó la exdirectora de la DIAN, Fanny Kertzman, quien fue acusada porque este banco se llevó 53.000 millones de pesos de impuestos que no fueron aportados para políticas sociales, y la exsuperbancaria Sara Ordóñez protegió los intereses económicos de los inversionistas, amigos del Gobierno, que terminaron robando todos esos impuestos. Este fue uno de los mayores descubrimientos de corrupción del gobierno de Pastrana.

Una muestra muy particular de la falsa información oficial es cuando afirman que “el Ministerio del Interior y de Justicia afrontó una profunda crisis”, mensaje demostrativo de cómo por esa época

los medios de comunicación esquivaron nombrar a personas y responsables directos de la delincuencia corrupta del país. Jugaron con el léxico y la sintaxis, evitando nombrar a quienes estuvieron detrás de esas redes de corrupción que parasitaron en el Estado.

Como se mencionó, desde la década del 90 la corrupción se convirtió en el tema principal de las agendas de los partidos tradicionales, radicales y de los movimientos políticos y partidos de oposición. El Partido Verde y el Polo Democrático fueron los que tuvieron un rol fundamental ya que reclamaron mayor penalidad, pusieron al descubierto varios casos de corrupción, denunciaron el robo de los dineros públicos y demandaron una lucha contra la impunidad.

Es de mencionar la doble moral de dirigentes y bancadas, como por ejemplo la del partido Cambio Radical, que se camuflaron y se lavaron las manos al momento de ser descubiertos algunos de sus miembros en actos corruptos, pero no dudaron en hacerlos circunstancialmente aliados y avalados. Un líder de un partido político que se mimetiza en su fundamentación política disfraza lo que pasa al interior de su grupo y, por ende, ese grupo puede ser fácilmente permeado por acciones corruptas.

Según la Vicepresidencia de Colombia, entre los años 1996 y 2001 la Fiscalía General de la Nación procesó por corrupción a 20 parlamentarios, 4 contralores de la Nación, 2 procuradores. También fueron procesados 798 alcaldes, 750 concejales, 350 diputados y vincularon a las investigaciones a 2.688 funcionarios públicos contratistas, 1.702 gerentes de empresas públicas y 1.047 tesoreros.

Desde entonces, ante las evidencias de corrupción en las campañas de varios presidentes, resulta imposible creer que cada candidato no sabía con qué dinero y apoyos contaba para impulsar su elección.

Uribe y Santos

El período de gobierno con mayor profundización de la corrupción en todos los ministerios y entidades del Estado fue el de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), quien tuvo apoyo financiero de paramilitares y narcotraficantes, caso que en 2020 siguió en observación por parte de organismos internacionales y de seguridad como la DEA de Estados Unidos.

El *modus operandi* de Uribe Vélez desató variados escándalos, ya que en su gobierno hubo graves hechos de corrupción por parte de los sectores económicos y políticos que fueron privatizando las empresas nacionales de comunicación y tecnología, los sectores de las empresas de salud; gran parte (85%) del Congreso formó lazos (o alianzas pactadas) con los grupos paramilitares y narcotraficantes.

Por ello, en las elecciones de Senado y Cámara (2002-2006), gobernaciones, asambleas, alcaldías y consejos (2003-2007) y la presidencial (2006) consolidaron un gran pacto con la criminalidad para llegar al poder económico y ejercer el dominio político de forma fraudulenta, fenómeno que periodísticamente fue llamado “parapolítica”. Este nombramiento periodístico no dio a entender a la ciudadanía el verdadero significado de lo que estaba sucediendo en aquel periodo de gran violencia e incertidumbre para muchos colombianos, que experimentaron directamente el timo de sus tierras, los homicidios sistemáticos, masacres, exilios, desapariciones y desplazamiento forzado.

Es importante recordar que, en sus visitas realizadas a Colombia en 1994 y 1996, Amnistía Internacional consideró que el Plan Integral de Seguridad Rural, que dio surgimiento a las Convivir, era un hecho amenazante para los derechos humanos y preocupante en cuanto era una vía que legitimaba el auge del paramilitarismo. En la conformación de las Convivir estuvo vinculado Uribe Vélez cuando era gobernador de Antioquia, y de esa situación se dio cuenta el país cuando en la revista *Semana* (1996, p. 53) declaró que “se dotará a las Convivir con armas de largo alcance con el fin de convertirlas en grupos de reacción inmediata en apoyo de las Fuerzas Armadas”. Ante ello, Amnistía Internacional argumentó:

El ‘derecho legítimo a la autodefensa’, preocupación genuina de la ciudadanía colombiana que vive los efectos de la violencia en el país, no puede ser confundido con la creación, apoyo y dirección de grupos paramilitares destinados a la guerra sucia: el asesinato, ‘desaparición’ o tortura de aquellos bajo sospecha de ser colaboradores o simpatizantes de la guerrilla. (Semana, 1996, p. 53)

El contexto de violencia obligó a que en 2001 se produjeran cambios legislativos en la forma de concebir los problemas de orden público y, sobre todo, desde 2002 con el inicio del mandato de Uribe Vélez. En consecuencia, las acciones de corrupción de actores del poder ganaron un espacio mayor de oportunidad para seguir delinquiendo.

A través de varios estudios empíricos emprendidos por el Banco Mundial (2002) se descubrió que muchos sectores siguieron en la impunidad, con escasos controles por parte de las instituciones estatales locales y nacionales. Esta cuestión se debió, entre otros factores, a que en estos sectores donde se dio la corrupción existió una mezcla de políticos vinculados con empresarios, y algunos actores tranzaron con grupos armados fuera de la ley (guerrilleros y paramilitares) o con el crimen organizado y mafias para despojar al Estado de los recursos públicos, sin que fueran mayormente detectados ni controlados.

En 2003, el Gobierno nacional aprobó el Acto Legislativo 01 de 2003 que introdujo reformas con la intención de reducir la corrupción en el funcionamiento del sistema de partidos a nivel local, regional y nacional. Con esta reforma

política se permitió crear nuevas estructuras pequeñas, organizadas en ocho partidos reconocidos a nivel nacional. Empero, como las reglas y normas al interior de estas organizaciones —formalmente partidos— no estuvieron claras, se dio una oportunidad para que aspirantes a cargos de elección, reconocidos por su liderazgo local o regional, dejaran entrar a sus listas a candidatos de dudosa reputación.

Es decir, se propició la vinculación de actores de la criminalidad en esas listas por medio de la financiación a esas facciones políticas. Esa trágica alianza perjudicó a los sectores de ganadería, agroindustria, energía, comunicación y comercio, a propietarios de titulaciones de tierra y específicamente a la comunidad rural y urbana de escasos recursos, sobre todo en el espacio geográfico donde estuvieron afincados los grupos paramilitares y guerrilleros.

Durante el gobierno de Uribe Vélez la ciudadanía estuvo persuadida y preocupada por los múltiples procesos de paz y por la guerra, planteada como el principal problema de los colombianos más que por los actos de corrupción. En el ámbito de las reformas impulsadas desde el Gobierno, que se convirtieron en una ventana de oportunidad para los

corruptos ventajosos, surgió la Ley 791 de 2002 que se complementó con la Ley 1182 de 2008, con la cual el gobierno de Uribe redujo los requisitos para transformar la pertenencia de la titulación de las tierras. Fue una medida legislativa que permitió la legalización de tierras obtenidas de forma ilegal por testaferros y delincuentes que desplazaron a vastos sectores de la comunidad campesina, aborigen y afrodescendiente (Archila, 2012).

En algunos análisis publicados por los medios de comunicación, y en debates políticos y de expertos, se evidenció una gran preocupación por los numerosos casos de corrupción que fueron saliendo a la luz entre 2006-2010, que se extendieron a los espacios de la actividad pública, tanto local como nacional, y que se produjeron en un marco de agudización de los problemas económicos y de inestabilidad estatal.

En esta época, los bancos también cayeron en actos de impunidad, creando hipotecas fraudulentas para venderlas a fondos de pensión y entidades locales estatales. Las ventas de esas hipotecas tuvieron la connivencia de funcionarios estatales que ayudaron por medio de sobornos a directivos de esas instituciones.

En el gobierno de Uribe Vélez, un caso de corrupción salpicó a su ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos, por adquirir unas acciones que Ecopetrol poseía en Inversiones de Gases de Colombia S.A. (Invercolsa). Las acciones le costaron 9.264 millones de pesos en 1997 y en 2003, cuando ya estaban valoradas en 25.000 millones, el ministro Londoño le pidió a Ecopetrol que le devolviera la plata que invirtió en esas acciones.

Para los abogados de Ecopetrol que instauraron la demanda, el ministro actuó de mala fe y señalaron que “de comprobarse su actuar tendría que restituir cerca de 30.000 millones de pesos”. El caso pasó por varios tribunales, pero no fue esclarecido y pasó al olvido.

También, el sector de las notarías sufrió los embates de la corrupción, ya que en esas oficinas se titularon tierras y propiedades de campesinos a funcionarios estatales, jurídicos y testaferros del paramilitarismo. Con esa estrategia criminal se despojaron las garantías que el Estado otorgaba a una parte de la población en el mercado de tierras produciendo desapariciones y un mayor desplazamiento forzado. Así mismo pasó con el sector agroindustrial, minero y energético

donde se destaparon fuertes casos de corrupción como, por ejemplo, los llevados a cabo por familias mafiosas en el Cesar y la región del Caribe.

Otro escándalo emanó del sector de seguridad e inteligencia, donde se masificaron las escuchas ilegales telefónicas, gestadas por el Departamento Administrativo de Seguridad e Inteligencia (DAS), un acto de violación de libertades pues esta agencia hizo monitoreo a periodistas, políticos de oposición, jueces y activistas de derechos humanos considerados como enemigos acérrimos de Uribe Vélez (Global Integrity, 2011).

Antes de dejar la Casa de Nariño, Uribe Vélez se blindó estratégicamente para evitar sanciones jurídicas de parte de la Corte Penal Internacional y de la Comisión de Acusaciones de la Cámara, que tienen la facultad de investigar a expresidentes y a exfuncionarios estatales por hechos graves ocurridos en sus gestiones. También, se blindaron jurídicamente su Secretario General, Bernardo Moreno, y los funcionarios César Mauricio Velásquez, Edmundo del Castillo y Jorge Mario Eastman quienes tuvieron que ver con las interceptaciones telefónicas del DAS.

Los autores de las interceptaciones telefónicas llegaron a decir públicamente que fueron perseguidos políticos y que debieron salir del país porque sus vidas peligraban. Lo mismo sucedió con Andrés Felipe Arias, su primer ministro de Agricultura, que se fue al exterior prófugo de la justicia. Lo mismo que Sabas Pretelt, ministro del Interior y luego Embajador en Italia en el periodo de Uribe, a quien se le demostró que estuvo vinculado con favorecimientos en las elecciones políticas y con alianzas con jefes paramilitares.

De otro lado, los impactos causados por el robo de los recursos estatales, registrados por la Contraloría General de la Nación, están contenidos en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, presentado por Ávila y Pérez (2014):

Que en Colombia haya ciento treinta y dos municipios donde en las elecciones entre 1998 y 2008 el control de las alcaldías municipales se rotó entre familias y amigos del mismo clan, y que allí los indicadores de miseria sean, en promedio, 17% superiores al del resto del país, es un hecho claro de lo que representa la generalización de este tipo de di-

námicas para la seguridad pública y el debilitamiento institucional, particularmente en los municipios rurales. (p. 16)

Un ejemplo de esta trágica alianza de clientelismo político se dio en el sector salud que enfrentó un colapso económico muy fuerte entre 2002 y 2012, en buena parte ocasionado por la debilidad en la información financiera y operativa que vino aparejada con las reformas de gobiernos anteriores (Gaviria et al., 2006).

En el mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018), al igual que en otros gobiernos anteriores, se revelaron en los medios de comunicación múltiples escándalos de corrupción, que abarcaron los sectores públicos y privados, por la descomposición del poder político en cuanto a vínculos con grupos armados ilegales y con el crimen organizado. La sociabilidad delictiva clientelar en sectores económicos y políticos se dio por la fragilidad del Estado para responder con sanciones.

El gobierno de Santos implementó el Plan de Desarrollo 2011-2014, que instituyó varias estrategias y medidas para la contención de la corrupción en los territorios descentralizados. También, con un

enfoque transversal, supuso una visión de modernización y eficiencia en la gestión pública, y transparencia en las auditorías locales y regionales. Además, abrió la consulta popular, la participación de la ciudadanía en la denuncia y fomentó la participación de testigos de la sociedad civil en aspectos y casos locales de corrupción.

Todos los escándalos que surgieron en el gobierno de Santos se dieron en un periodo marcado por la desestabilización democrática y política, que tuvo grandes desafíos para llevar a cabalidad las conversaciones de paz con las Farc en el marco de la Justicia Especial para la Paz —JEP—, pero no hubo una mejoría real en las condiciones de las políticas de seguridad ni del orden público.

Asimismo, a partir de la firma de la paz con las Farc en 2016, se abrió un nuevo camino, diferente de la monolítica narrativa de la agenda pública, con lo cual entraron nuevos problemas y preocupaciones como las críticas que se dieron por el manejo dado a la inversión económica extranjera, por el extractivismo que se llevó a cabo con las ventas energéticas y mineras a corporaciones

privadas como las de los Emiratos Árabes y por la corrupción en el área medioambiental, entre otros asuntos generadores de preocupaciones mediáticas y sociales.

El gobierno de Santos apostó por nuevas reformas institucionales, legales y administrativas, con cambios y reformas estructurales en todas las cúpulas que tuvieron escándalos por corrupción; derogó la nueva Ley Anticorrupción de 2011 y dotó de nuevas herramientas a la oficina presidencial en Bogotá con el Estatuto Anticorrupción. Su gobierno aparentó centrarse en la participación social y tuvo un reconocimiento por respetar el acceso a la información pública como un derecho fundamental.

La organización Transparencia Internacional calificó al Gobierno con un malísimo puntaje ya que, según el índice de percepción de la corrupción para el año 2012, Colombia recibió una puntuación de 36 que lo ubicó en la posición 94 (entre 176 países encuestados), muy por debajo de sus principales socios comerciales como Canadá y Estados Unidos que se encuentran en la posición número 9 y 19, respectivamente (Transparency International, 2013).

En 2016, Elisabeth Ungar —directora de Transparencia por Colombia— tildó la corrupción “como una enfermedad que ha invadido en tres décadas al conjunto de las funciones públicas y privadas”, siendo excepcionales los ámbitos en donde no han ocurrido escandalosos hallazgos. Aunque es más probable la percepción de que ese problema solo sea la punta de un iceberg.

Algunos partidos, como el Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde, han estimado que la corrupción en Colombia ha sido controlada en un porcentaje muy mínimo y alertaron que en 2016 el desfalco fue de 22 billones de pesos. Y se calcula que esa cifra fue superada en 2017 alcanzando 65 billones de pesos.

Según se observó en la revista **Semana** (2017b), la entidad Transparencia Internacional estimó que la corrupción cuesta trillones de dólares alrededor del mundo. Mientras que el Secretario de Transparencia de la Presidencia señaló que a la corrupción:

La hemos declarado el enemigo público número uno (...); se ha duplicado el número de corruptos condenados; se han impuesto

más de 2100 sanciones disciplinarias a quienes irrespetan los recursos públicos, y la justicia ha multado a los funcionarios públicos, que incurrieron en irregularidades en sus administraciones, por más de 300 mil millones de pesos. (La Patria, 2017c)

A pesar de esas declaraciones, que parecieron mostrar un Gobierno optimista en la lucha contra la corrupción, se silenciaron y ocultaron otros graves problemas como el incumplimiento de los acuerdos entre Transparencia Internacional y el Gobierno de Colombia, en cuanto a garantizar mayor control en los recursos públicos dirigidos a fomentar la justicia social destinada a los más vulnerables del país.

En 2018, Colombia empeoró en el índice de corrupción divulgado por Transparencia Internacional, ya que cayó de la posición 96 a la 99 entre 180 países analizados. En el análisis cruzado de su índice con los datos de la democracia en el mundo, esa organización observó una relación entre la corrupción y la salud del sistema.

4.

CASOS DE CORRUPCIÓN

La corrupción en Colombia es sistémica, es decir que no son unas cuantas personas las que delinquen y malversan la hacienda pública, sino que es una práctica integral que ha perdurado por varias décadas.

Es común escuchar a personas que, con tolerancia, ingenuidad, desconocimiento o por beneficio propio, afirman que prefieren uno u otro político a pesar de los escándalos porque “no importa que roben, pero que salpiquen”; para referir que no importa que los funcionarios públicos roben, siempre y cuando beneficien a quienes los apoyaron compartiendo contratos, proyectos, licitaciones o ganancias en dinero, bienes materiales o físicos.

Los recursos del Estado están dirigidos al rubro del gasto de funcionamiento; y los que corresponden a inversión son asignados a través de contrataciones públicas. Sin embargo, los sectores empresariales privados y los funcionarios públicos inmersos en la política del país acumularon sus riquezas en un mundo financiero y bancario especulativo y fundamentalmente corrupto, entraron a circuitos de redes nepotistas y clientelistas, e influyeron en normas y leyes para beneficio propio.

En los ejemplos que veremos a continuación, es claro que el fenómeno de la corrupción ha afectado la construcción de escuelas, embalses, hospitales, plantas de tratamiento de desechos, puentes, peajes, carreteras, etcétera. El robo al tesoro público ha contribuido a una mala calidad de las construcciones y materiales, retrasos en las obras, aumento inexplicable de los gastos, sobornos que elevan los costos de los megaproyectos públi-

cos, y que a la larga beneficia solo a empresarios, licitantes, contratantes y un sinnúmero de aliados.

Para comprender las responsabilidades que asume un gobierno ante las acciones de los actores corruptos, es importante observar quiénes actuaron en el robo y cómo operaron en la estructura de la cartera pública estatal. Para tal efecto, se aporta una evidencia descriptiva de hechos de corrupción ocurridos en Colombia.

Casos en Bogotá

La historia de la corrupción funciona como efecto dominó al evidenciarse que en los municipios y departamentos es interminable la lista de acontecimientos en los que se relacionan a gobernadores, alcaldes y concejales que, haciendo uso de su poder y autoridad como empleados públicos,³ asignan contratos a dedo a sus amigos o familiares a cambio de diversos beneficios económicos, materiales o físicos.

Uno de los casos sucedidos fue el de la doble calzada de la vía Bogotá-Girardot, megaproyecto que se adjudicó en 2003 a la Sociedad Futura Autopista Bogotá-Girardot S.A. para entregarse en 2010, al consorcio que dirigía Alejandro Char y a otras cuatro firmas asociadas. Luego, la empresa privada de los Nule ganó esta licitación y el ministro de Transporte junto con el presidente Uribe Vélez anunciaron que los adjudicados tenían la misión de construir, operar y mantener la obra de la ruta vial Bogotá-Girardot (Semana, 2004).

Con las grandes infraestructuras estatales, los gobiernos de turno han querido mostrar que en Colombia hay un crecimiento económico en aumento, pero de forma paralela provocaron el parasitismo empresarial del fraude hacia el Estado. La hegemonía política y sus tejemanejes dieron paso al despojo y robo al fisco por parte de los funcionarios y politiqueros locales que, con tramas clientelares y criminales, impactaron en las desigualdades sociales de las regiones que hoy sufren el agotamiento de la crisis económica.

En 2011, un periodista independiente denunció que con plata de los contribuyentes se estaba respaldando la deuda de particulares con el Estado. Como ejemplo, las compañías del Grupo Nannetti — de los señores Nannetti, entonces empresarios de la floricultura— controlaron 11 compañías cuyos activos sumaban 400.000 millones de pesos, recibieron la ayuda en subsidios millonarios del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) por parte del entonces ministro de Agricultura, y obtuvieron 80.000 millones de pesos a través del Banco Agrario, sin respaldo de deuda con garantías.

Esos dineros no fueron devueltos porque los dueños de la empresa se declararon en quiebra y la Superintendencia de Sociedades decidió que el Grupo Nannetti entraría a un proceso de insolvencia. Pero, las investigaciones periodísticas dieron pistas de que el Grupo Nannetti se declaró en quiebra para no pagar los préstamos del banco y de AIS, y posteriormente conformaron una sociedad con NAN Capital LLC, Latin World Import y la floristería Pistils & Petals en Miami.

En 2013 y en medio de la legislatura del Congreso, los funcionarios públicos optaron por reelecciones en sus cargos o pasar a puestos distintos a los ocupados en 2012, y otros terminaron su periodo. Frente a este panorama, se comenzó a marcar la agenda política del país con una legislación por parte del gobierno de Santos que propuso más control político para evitar el fraude electoral y la corrupción. Pero, en estas circunstancias, los temas que relucieron en la agenda mediática fueron los diálogos de paz en La Habana con las Farc.

En ese año la corrupción apareció de nuevo bajo las prácticas engañosas de financiación de las campañas electorales por parte de empresas privadas, grupos paramilitares, magistrados, funcionarios públicos y personas naturales o jurídicas.⁴ Sin embargo, es en el sistema de contratación pública donde se observa mayor vulneración por medio de prácticas indebidas del manejo del recurso público junto a la falta de ética de los servidores públicos y de los empresarios que negocian los presupuestos del Estado.

³ Se entiende que el empleado público es quien realiza el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades y que tiene las competencias requeridas para llevarlas a cabo con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

⁴ La ley de financiamiento de campañas cumple con la finalidad básica de fomentar la cohesión de los partidos en el comportamiento electoral y en el esquema de financiación de las campañas. Pero, tal como funcionan las cosas, son los políticos que a título individual y no los partidos quienes deben conseguir los recursos para financiar las campañas. Los partidos no aportan recursos para las campañas electorales de sus miembros, por lo que han emergido para el caso colombiano coaliciones y empresas electoreras. La dificultad que sobresale es tratar de mantener la autonomía y la independencia en la política por las donaciones dudosas, lo cual es muy recurrente en Colombia.

En 2015, los medios de comunicación dieron pistas sobre nuevos casos de corrupción. Por ejemplo, se mencionó la participación de integrantes de la coalición de los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Partido de la U y Centro Democrático. Los escándalos de corrupción habían tocado a esos partidos abriendo un agujero que, al pasar el tiempo, se agravó con el aumento de las denuncias. Incluso, las autoridades de vigilancia y control como las contralorías, las personerías y las veedurías fueron consideradas por algunos sectores como cómplices en algunos casos de corrupción.

En este fenómeno tan grave para la sociedad colombiana, cabe recordar que el portal **Las 2 Orillas** reportó que, en las campañas electorales para las elecciones de 2018, el costo estimado de una campaña tradicional para Senado de la República ascendió a 6.000 millones de pesos, aunque los toques de gastos que establecía el Consejo Nacional Electoral eran 884 millones por cada candidato (Pérez, 2018), que son pagados por los colombianos en los tres puntos del IVA que son recaudados en cada compra realizada.

En el caso del carrusel de la contratación los protagonistas fueron

el exalcalde de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, y su hermano Iván, quienes incurrieron en peculado, corrupción y enriquecimiento ilícito, a causa de lo cual les dieron una condena de 24 años de cárcel.

Casos en Magdalena

En 2006, el departamento del Magdalena fue centro de atención por los casos de escándalos de corrupción, y por la asociación entre políticos, grupos paramilitares y narcotraficantes —que periodísticamente llaman “la parapolítica”—, donde estuvieron implicados cuatro senadores, cuatro representantes, un gobernador y el alcalde de Santa Marta, algunos concejales, varios alcaldes de municipios y diputados que fueron a prisión por sus vínculos con los paramilitares Jorge 40 y Hernán Giraldo.

En 2008 y 2009, se resaltan las acciones corruptas de otros funcionarios, entre ellos el gobernador Ómar Díaz Granados, quien financió su campaña política con recursos que eran para la educación, la salud y el plan de aguas del departamento. Además, Manuel Mazenet “infló los precios de kits escolares, para los niños de escuelas pobres del departamento, para hacer proselitismo

durante su campaña y ser electo senador” (Semana, 2010b, p. 52).

En 2016, la coyuntura crítica del país se vio afectada por los informes que dio la Fiscalía General de la Nación sobre acciones corruptas en un proyecto del río Magdalena, donde se invirtieron 2,5 billones de pesos, hechos que involucraron a Cormagdalena y al Consorcio Navelena. Estas dos empresas se vieron implicadas en un conflicto de intereses que luego explotaría en un gran escándalo de corrupción.

Se pretendía beneficiar a Puerto Salgar y Barrancabermeja, importantes poblaciones ubicadas en la ribera del río Magdalena, cuyo cauce recorre 18 departamentos y 700 municipios; pero, intereses políticos comenzaron a desestabilizar el proyecto de navegabilidad.

Aunque desde 2014 el contrato con Navelena es de asociación público-privada, las licitaciones las han manejado exsenadores e ingenieros con cargos importantes en empresas privadas,⁵ quienes se lavaron las manos al señalar que la culpa era de los bancos colombianos que

no querían apoyar el proyecto de Cormagdalena.

Revisando hechos y acontecimientos del pasado, se percibe que el río Magdalena ha tenido tradición de escándalos de corrupción. Uno de esos se dio durante el gobierno de Andrés Pastrana cuando la Fiscalía General de la Nación encontró ilegalidades en la conciliación realizada en 1998, por el pago que hizo el Gobierno —a través del ministro de Transporte, José Enrique Rizo— de más de 26.000 millones de pesos a Reginaldo Bray Bohórquez, director de la empresa Dragacol, quien incumplió el contrato para el canal de acceso del río Magdalena en Barranquilla y que ocasionó varios perjuicios al Estado.

Sobre la corrupción entre los años 1998 y 2008, la Unidad Anticorrupción en su base de datos reseña que la investigación a Dragacol se desató luego de que se identificara un tráfico de influencias y fallas en la conciliación laboral por cerca de 13.450.000 dólares entre el Ministerio de Trabajo y el director de Dragacol, quien contribuyó a la campaña para la presidencia de Andrés Pastrana (Caracol Radio,

⁵ En este caso se refiere al exsenador Augusto García Rodríguez, abogados como Carlos Núñez, el ingeniero José Manga avalado por el senador José David Name, y el capitán de navío Luis Álvaro Mendoza.

2010). El director fue llamado a juicio y la Contraloría encontró méritos para abrir proceso judicial.

Por su parte, el Consejo de Estado ordenó a Dragacol restituir a la nación más 6.726.000 dólares que el Ministerio de Transporte autorizó como pago en exceso por los contratos para dragar el río Magdalena; pero, el valor que realmente debía pagarse por la contratación no debió exceder los 2.070.000 dólares (Caracol Radio, 2010). Al final, el director de Dragacol se convirtió en prófugo de la justicia.

Casos en Córdoba

En el departamento de Córdoba, en 2017, se dieron varios escándalos por denuncias de la oposición política que acusó al senador Musa Besaile —del Partido de la U— por el tino sistemático en la modalidad de saqueo de regalías.

Este fue uno de los casos de corrupción trasladados a la Corte Suprema de Justicia contra el fiscal Jaime Camacho Flórez, quien acusó al gobernador Alejandro Lyons como responsable del robo de recursos públicos que fueron desviados hacia organismos sin ánimo de

lucro, estimados en más de 150.000 millones de pesos (Cantillo, 2017).

Lo que dijeron los medios de comunicación en ese entonces fue que Lyons recibió 8.950 millones de pesos, con los que cometió irregularidades en el manejo del sistema de regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el departamento de Córdoba, entre los años 2011-2015.

Ese dinero era para apoyar diez “proyectos fantasma” inventados para que el entonces gobernador Lyons, el senador Besaile y otros funcionarios estatales lograran percibir esos dineros públicos de forma ilegal, asignándolos a la Corporación de Áreas Naturales y Protegidas, la Fundación de la Conservación y Desarrollo Forestal, la Corporación Tecnologías Sostenibles y la Fundación para el Conocimiento y Desarrollo de la Diversidad Bioética de Colombia (Cantillo, 2017). De esta manera, canalizaron esos dineros con entidades sin ánimo de lucro y encubrieron la salida bajo convenios y subcontratación de expertos con las entidades cooperantes.

Según se registra en los documentos de la DEA, fueron varios los funcionarios públicos que pactaron

este saqueo con Lyons, actores que hacían parte de entidades públicas del Gobierno y que participaron en crímenes de apropiación ilegal e indebida de dineros del Estado.

Casos en Cartagena

En Cartagena, una de las ciudades más importantes de la costa Caribe, se dio el caso de Nicolás Curi Vergara quien fue nombrado en 1990 como mandatario de Cartagena, y desde entonces se descubrió que estuvo relacionado con graves escándalos de corrupción. Por ello, enfrentó más de 80 investigaciones en 30 años de carrera política, caracterizada por haber sido elegido tres veces en cargos públicos. Su modus operandi fue aprovechar momentos de sensibilidad social y maquillar sus intenciones aparentando sentir las preocupaciones de los ciudadanos al prometerles mejorarles su situación.

También, fueron detenidos dos alcaldes de Cartagena, Guillermo Paniza Ricardo en 1997 y Alberto Barbosa Sénior en 2004, inculpadados por detrimento en los recursos

públicos y por irregularidades en la gestión al frente de las alcaldías (El Universal, 2010).

Otro mandatario de Cartagena investigado por corrupción y aprehendido fue el exalcalde Manuel Duque Vásquez, quien había ganado las elecciones en 2015. Posteriormente fue suspendido por la Procuraduría General de la Nación, como medida cautelar, mientras lo investigaba la Fiscalía por el derrumbe de 17 edificios, entre ellos Portales de Blas de Lezo II, una tragedia que provocó 21 muertos y destapó una red de corrupción.

No obstante, Duque Vásquez interpuso una acción de tutela que lo devolvió al cargo, pero que fue revocada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en julio de 2017. También, en ese tiempo la Fiscalía anunció la privación de libertad contra su hermano Manuel José Duque, quien oficiaba como alcalde, acompañado de un asesor financiero sindicado por faltas de cohecho, concierto para delinquir y tráfico de influencias por la elección irregular en una Contraloría Distrital.⁶

⁶ En este caso se referencia el nombre de José Julián Vásquez, sindicado por delitos de cohecho, concierto para delinquir y tráfico de influencias por la elección irregular de la contralora distrital Nubia Fontalvo.

Caso en Sucre

Un caso escandaloso fue la conformación de redes clientelares por parte del servidor público y exsenador Gabriel García Romero, condenado en 2007, por la Corte Suprema de Justicia, por corrupción, por el asesinato de aborígenes kankuamos de Santa Marta, por narcotráfico, paramilitarismo y lavado de activos (Corte Suprema de Justicia, 2010).

A su pariente, Álvaro “El Gordo” García, le dieron 40 años de cárcel por la masacre de Macayepo. Y a su esposa, la exsenadora Piedad Zuccardi, en 2013 la Corte le dictó orden de privación de libertad por presuntos vínculos con el paramilitarismo. Tiempo después, los tres seguían delinquiendo desde la cárcel y manejando, bajo la figura de “clanes políticos”, los hilos del poder en Sucre.

Caso en el Valle del Cauca

El 9 de agosto de 2010 surgió un escándalo mediático en el Valle del Cauca. En este caso, el Partido de Integración Nacional (PIN) estuvo vinculado con la corrupción y el

fraude electoral. Según la revista *Semana* (2010a), las grabaciones entregadas por la Fiscalía General de la Nación evidenciaron que el representante a la Cámara Juan Carlos Salazar Uribe, del PIN, presionó, extorsionó e intimidó a funcionarios públicos de la empresa de Recursos Tecnológicos, InderValle, el hospital Carlos Holmes y la empresa de servicios Emcali para que votaran por él en 2010, votos que también beneficiaron al senador Juan Carlos Rizzeto.

También, según medios de comunicación locales y algunos sectores de opinión, “se presentó corrupción por la apropiación de recursos que estaban dirigidos al sector salud y, sobre todo, al hospital Carlos Holmes y a la empresa de servicios Emcali” (Semana, 2010a, p. 53).

Caso en Chocó

En 2006, el departamento del Chocó sufrió graves problemas en el sector salud. En el hospital público de Quibdó, la Unidad Anticorrupción encontró bajos estándares de calidad y ausencia en la gestión de riesgos hospitalarios; también cuentas no pagadas por la administración departamental por la suma de 5.413 millones de pesos.

Por su parte, Supersalud informó a los organismos de control estatal que el hospital no tenía insumos hospitalarios para la atención a la ciudadanía ni medicamentos ni herramientas quirúrgicas, y que no hubo nadie que hiciera control de los recursos públicos administrativos, a pesar del aumento de las denuncias ciudadanas que hicieron visible el hecho.

A su vez, la Defensoría del Pueblo denunció al gobernador, Julio Ibargüen Mosquera y al área administrativa del hospital, por hechos de corrupción acaecidos entre 2006 y 2007, pues la gobernación no entregó los recursos que tenían como fin mejorar los programas de salud. El hospital tenía un embargo de más de 2.222 millones de pesos y la gobernación tenía cuentas pendientes de recursos destinados a la salud que ascendían a 12.000 millones de pesos.

El “Cartel del narcotráfico del Pacífico” estuvo liderado por el narcotraficante Olmes Durán Ibargüen, en alianza con el gobernador, para apropiarse de los recursos de la salud y de la Licorera del Chocó. Asimismo, al narcotraficante le encontraron un listado con varios contratos firmados con el Departamento Administrativo de la Salud

(Dasalud) por valor de 5.000 millones de pesos y el monto de comisión que cobraron los funcionarios públicos para silenciar el hecho. El pacto también fue hecho entre Ibargüen Mosquera y el narcotraficante, quien le financió la campaña para ser gobernador, invirtiendo 700 millones de pesos, según se evidenció en los documentos de la sentencia de la Fiscalía (El Tiempo, 2007).

Caso en Caldas

En Manizales, el 30 de enero de 2002, aconteció un sonado crimen asociado con la corrupción. Fue el asesinato del subdirector del diario La Patria, Orlando Sierra Hernández, después de que el periodista denunció casos de corrupción en el departamento de Caldas a través de su columna “Punto de encuentro”.

En una columna, Sierra narró con detalles cómo Ferney Tapasco —dirigente del Partido Liberal— estaba aliado con la delincuencia, siendo una de sus prácticas corruptas el cobro por la expedición de las libretas militares de jóvenes bachilleres. Varios testigos declararon que Tapasco fue el autor intelectual del asesinato, pues le escucharon decir:

“hay que salir de ese problema... no quiero verlo vivo mañana a la hora del almuerzo”.

Según la Fiscalía, hasta 2007 habían asesinado a 27 personas, entre sicarios y testigos del crimen del periodista (Semana, 2007). Sierra había denunciado en los escenarios mediáticos muchos casos de corrupción, desde la década del 90 hasta que fue asesinado.

Para la comunicadora Adriana Villegas Botero, desde 1998 a la actualidad ha habido contratos a periodistas con irregularidades manifiestas, tanto en las alcaldías como en las gobernaciones de Caldas. Según Villegas, se trataría de un problema ético ya que estos contratos venían funcionando como vacunas publicitarias a otros terceros, que actúan utilizando propaganda electoral (La Patria, 2017^a).

Casos en Casanare

En 2002, salió en los medios de comunicación un escándalo que involucró al gobernador de Casanare por corrupción en el régimen presupuestal y en el ordenamiento de la utilización de las regalías. El hecho delictivo ocurrió de esta manera: el gobernador hizo varios convenios interadministrativos con la Universidad de Cartagena, por 128.000 millones de pesos, pero se presentaron varias irregularidades.

La Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría establecieron que hubo sobrecostos de 5.000 millones.⁷ En esta estafa fueron involucrados el rector de la universidad, el gobernador y un funcionario público sobre el que, además, la Corte Suprema de Justicia adelantó una investigación por auspiciar grupos paramilitares.

Un paramilitar testigo declaró en contra del gobernador y reveló el manejo criminal de la contratación del departamento a través de cooperativas como Conalde, Coopnal, Cooespro, Proteger y Codeter (El Espectador, 2009). La Fiscalía comprobó que el gobernador recibió, de los grupos paramilitares, 3.000 millones de pesos para su campaña electoral y que tenía una dependencia llamada la “oficina jurídica de la gobernación” que le servía para legalizar todo tipo de contratos ilícitos.

En conexión con lo anterior, la Unidad Anticorrupción detuvo luego al entonces rector de la Universidad de Cartagena por la comisión de peculado, por apropiación de dineros públicos, quedando inhabilitado por 12 años para ejercer cargos públicos.

Síntesis

En síntesis, un hilo conector de todos los casos reseñados anteriormente es que parece existir una suma de relaciones entre los circuitos de redes de asociación de corrupción.

Según las investigadoras de Dejusticia, Vivian Newman y María Paula Ángel, entre 2009 y 2016 en el sistema penal oral acusatorio se registraron 3.966 casos relacionados con delitos de diversas formas de corrupción. De ese total, más del 75% se asoció con cohecho por dar u ofrecer, omisión del agente retenedor o recaudador, peculado por apropiación y concusión. Según las expertas, estos casos representan el soborno, la apropiación de bienes públicos y privados, y la extorsión. (Gómez, 2018, p. 2)

Lo anterior le permite a Dejusticia, ONG de juristas independientes, afirmar que “la estructura de favorecimientos judiciales, conocido como el Cartel de la toga, generó una red ilegal (paralela) para realizar una cobertura en riesgo, ante la posibilidad de detección y captura de sus integrantes” (Gómez, 2018, p. 9). Son casos que se traducen en alianzas clientelares bajo intereses económicos y enriquecimiento ilícito de parte de quienes integran ese poder.

⁷ El exgobernador del Casanare, William Pérez E., fue inhabilitado durante 20 años para ocupar cargos públicos. En 2009, se acogió a sentencia anticipada por los delitos de concierto para delinquir agravado, peculado por apropiación a favor de terceros y concusión.

Estas personas que ocupan cargos de poder, sistemática y estratégicamente se han ido apoderando de los recursos públicos y del manejo de contratos y regalías, y se han asociado con grupos criminales para usurpar recursos de la salud, la seguridad, el trabajo, la educación, entre otros.

Más allá de las formas ilusorias de la democracia y el sistema neoliberal, la realidad es que el poder dominante y hegemónico tiene múltiples dimensiones y manifestaciones que se pueden evidenciar en las alianzas de las empresas, corporaciones y familias con poder regional.

Además, conforman redes que instrumentalizan su poder, moldean los imaginarios y diseminan ideas, promueven la identidad individual, la competencia y la cultura del consumo. En ese circuito participa el poder financiero que promueve en sus discursos el endeudamiento, la obtención de créditos y las oportunidades de negocios a través de empresas dudosas.

5.

CASOS EMBLEMÁTICOS

Varias de las preocupaciones de quienes emprenden los estudios de corrupción en Latinoamérica y el mundo tienen que ver fundamentalmente con el impacto social y político, con las percepciones que desde la ciudadanía se tienen sobre el tema, con las estructuras que se forman alrededor de redes clientelares entre agentes estatales y líderes de grupos delincuenciales, y con la movilidad económica global y transnacional que generan estas actividades corruptas.

En el caso del presente estudio, la preocupación se encuadra entre un ámbito de asuntos sobre lo público y en la incidencia de esa práctica que produce problemas persistentes como la desigualdad de las sociedades indígenas, mestizas, afrodescendientes y campesinas. Paralelamente, el problema está manifestado en los recursos concentrados en un pequeño sector de gran poder económico y político.

El manejo e interés de ese sector concentrado choca con las necesidades e intereses de una mayoría inconforme y con múltiples descontentos con el sistema. Las movilizaciones y protestas confirman estas realidades sociales, pues la corrupción y la apropiación de los recursos estatales provocan indignación social y abandono.

Como contexto, sirven a este estudio los hechos de corrupción sucedidos, que se señalan a continuación, porque la lucha contra la corrupción no se tradujo en la disminución de este tipo de criminalidad. Al contrario, se trasladó estratégicamente hacia otros sectores y lugares de difícil segui-

miento como los fondos privados, y se vinculó en muchos casos con la financiación del conflicto armado, con las bandas criminales, con mafias y narcotráfico.

En esa dinámica, aumentaron los homicidios de testigos y denunciantes, de periodistas, líderes sindicales y activistas de derechos humanos. También, la extorsión y el soborno en las altas esferas institucionales ascendieron, de acuerdo con los informes de la Defensoría del Pueblo y de los diferentes organismos de lucha contra la corrupción.

Aeropuerto del Café

El Aeropuerto del Café en Palestina (Caldas), que se pretende construir, tendrá en principio 1.400 metros de longitud, y superará las condiciones de La Nubia, aeropuerto manizaleño al que llegan aviones

pequeños y que con frecuencia es cerrado por problemas climáticos (Semana, 2014e). La colina de Palestina, atmosféricamente, está despejada todo el año. Así, la construcción de un nuevo aeropuerto es considerada una iniciativa de desarrollo del departamento.

Es un proyecto iniciado en 1985, con el impulso del municipio de Palestina y la Cámara de Comercio de Manizales. Un año después, se unió la Gobernación de Caldas, como corporado adherente, y en 1989 se adhirió el municipio de Manizales. Luego, contó con apoyos del Comité Departamental de Cafeteros, Inficaldas e Infimanizales, en un convenio suscrito con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, hasta su liquidación en abril de 2009⁸, a causa de la inestabilidad presentada desde 2006 en el terreno, suceso que produjo controversia pública.

Según la revista **Semana** (2014a), fueron las irregularidades que presentó el proyecto el motivo por el cual los entes de control de nivel departamental entraron en acción, e iniciaron un proceso de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal contra los agentes directivos del proyecto, pues los constructores e interventores habían aumentado los recursos financieros de la obra, de forma exponencial, ya que en 2014 los incrementaron de 390.000 millones a 550.000 en solo un año.

Con el pasar del tiempo, las inversiones en el proyecto variaron a tal punto que se convirtió en una cifra escandalosa que llamó la atención de la Contraloría General de la Nación quien, en 2014 comenzó la investigación por la demora en la construcción, por el detrimento patrimonial y por las demandas que surgieron de las diferentes organizaciones y veedurías ciudadanas.

En un primer momento, los reportes periodísticos referenciaron el caso como un acto de irregularidad por presuntos nexos comerciales entre constructores e interventores. Más tarde, los mismos medios de comunicación en sus investigaciones, seguimientos y evaluaciones del hecho, reseñaron

que Aerocafé estuvo rodeado de intereses particulares por parte de quienes manejaron el proyecto, durante cerca de cuatro décadas, tiempo en que los directivos no siempre fueron los mismos (Concejo de Manizales, s.f.).

Según el reporte periodístico (Semana, 2014b), los actos sistemáticos de corrupción fueron visibles en 2002 cuando los directivos del proyecto, los constructores e interventores vinculados ignoraron el análisis ambiental que advertía sobre las dificultades en los rellenos de terraplenes. En este periodo fungía como presidente Uribe Vélez y como ministro de Hacienda Óscar Iván Zuluaga, quienes utilizaron el proyecto en acciones proselitistas.

En 2014, la obra fantasma tuvo inversiones que duplicaron los 300.000 millones de pesos, justificados en los estudios de ingeniería, de licencia ambiental y de transporte que dieron todo el aval. El caso fue cuestionado como un hecho de “irregularidad en los fondos con conexos de directivos y privados”, en el que participaron redes privadas aliadas con políticos locales y nacionales (Semana, 2014b).

A pesar de las contrariedades, las irregularidades y las investiga-

⁸ Según citan en página web de Aeropuerto del Café (s.f.): “En diciembre de 2016, se suscribió un convenio de asociación con la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter, con el propósito de aunar esfuerzos interinstitucionales para contratar la consultoría que tendría como objeto ‘elaborar el estudio de factibilidad socioeconómica del aeropuerto del Café - Fase II en Palestina (Caldas), y su impacto en el desarrollo regional’, por valor de \$ 1.260'000.000, de los cuales la asociación aportó \$ 820'000.000 y Findeter \$ 440'000.000. El Consultor contratado por Findeter, previo proceso de selección, fue la Unión Temporal Aerocafé, conformada por Profit Banca de Inversión, Durán y Osorio Abogados, con la asesoría técnica de la firma francesa SETEC; estudio ejecutado entre los meses de junio de 2017 y marzo de 2018 con un valor final de \$ 1.134'000.000”.

ciones que se iniciaron en torno a probar si hubo corrupción en el proyecto regional, la Gobernación de Caldas se pronunció en 2014 diciendo a la ciudadanía: “no perdemos la esperanza... seguimos esperando otros 300.000 millones de pesos para terminar la primera de las tres etapas”. En 2004, estimaron que finalizar esa obra les costaría a los colombianos 1,1 (uno punto un billón) billones de pesos.

En sus labores de vigilancia y control, la Contraloría encontró graves problemas ya que no se hicieron los estudios técnicos adecuados para dar vía libre al proyecto. Según el informe, se requería que, para la construcción en la cota de 2.400 msnm, debían cortar varias montañas y rellenar los espacios con terraplenes para formar una meseta. Por lo tanto, hubo un problema grave de tipo geológico que pasó inadvertido en los estudios iniciales.

También, la Contraloría descubrió en la investigación a 31 responsables, entre ellos exgobernadores, exalcaldes y actores naturales que hicieron parte de la jerarquía administrativa empresarial de la ciudad y el departamento. Algunos de estos actores fueron absueltos por parte de la justicia, por falta de

evidencias que los vincularan al detrimento del patrimonio.

En 2017, nuevamente se mencionó el caso porque Corpocaldas otorgó una nueva licencia ambiental al proyecto y, además, entes judiciales encontraron otras irregularidades en el proceso (Caracol Radio, 2017a). Descubrieron que hubo dineros desviados a entramados corporativos. Los medios de comunicación señalaron que el extravío de los recursos fue un “hueco negro” por el que se fueron dineros públicos, que sirvieron para apoyos y cuotas electorales de la región.

El representante a la Cámara y presidente del Partido Conservador, Arturo Yepes Alzate (quien estuvo en contra de la construcción del aeropuerto), se hizo notablemente visible para hablar del caso. En medios locales como *La Patria*, dijo públicamente que este era un nuevo “elefante blanco corrupto”. Los Yepes Alzate constituyeron un buen ejemplo de las dinastías politiqueras que controlaron la región por varias décadas (La Silla Vacía, 2019).

También, la Contraloría halló lo que fue tildado en los medios de comunicación como “un nuevo carrusel de contratistas e interventores”, que se benefició de estos dineros y

recursos del Estado. La excusa del gobernador de Caldas, Julián Gutiérrez, fue que en un principio hubo muchos “errores administrativos que no estuvieron previstos” y que asumió el país.

En 2017, la obra siguió en incertidumbre y los congresistas continuaron tocando puertas para obtener nuevos recursos para impulsar la construcción del aeropuerto. Por el mismo periodo, Caracol Radio entrevistó a uno de los proponentes que buscaron reactivar el proyecto con fondos privados internacionales.

Según Caracol Radio, Leonardo Alzate López, director técnico de FiberCell Internacional, quien tuvo apoyos de varias empresas multinacionales, tuvo la intención de apoyar a Inficaldas con un diseño nuevo que, según dijo, “abarcaría una pista de 4.050 metros y con una estructura prefabricada la cual se apoyaría sobre puntos de control” y agregó que tendría un costo de 615 millones de dólares (Caracol Radio, 2017b).

Las empresas que en ese entonces quisieron participar fueron Rice Global Network que tenía sede en Atlanta y FiberCell International con sede en México, que estaban

interesadas en el mercado internacional que desde China y Asia se puede generar hacia Colombia (Caracol Radio, 2017b).

El Aeropuerto del Café, que durante cerca de cuatro décadas tuvo una poderosa refinanciación del valor de la obra, se configura como un acto “sistemático de corrupción local que también tuvo un proceso de nacionalización”, orquestado por la red de manejadores del proyecto que administraron los recursos con aquiescencia de los políticos de turno que, como siempre, buscan beneficios.

Hasta 2019, se evidenció que bajo los supuestos del Plan de Desarrollo Nacional —que supone para las regiones marcos de competitividad económica que ayuden al país a mejorar la macroeconomía—, se hizo uso del estudio del proyecto para obtener ventajas competitivas, económicas y sociales (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019).

En el caso del Aeropuerto del Café, las situaciones de corrupción responden a oportunidades de influencias en las esferas estatales donde se pueden hallar u obtener réditos económicos y beneficios particulares o de terceros. Así, las

grandes empresas nacionales, con un rol activo en las licitaciones y en las contiendas por controlar los recursos dirigidos a la política pública, tienen una gran ventaja al demostrar que tienen músculo en recursos económicos.

También, tienen una relación privilegiada con las administraciones y representantes del Estado, por su organización estructural, por la generación de empleo y tecnología, y por su poder para acceder al conocimiento que les permite estar a la vanguardia de cuáles serán los temas y necesidades discutidas o que se demandan en las políticas de un gobierno. Así, ganan las licitaciones públicas.

Odebrecht

Odebrecht salió a la luz en los medios periodísticos por las denuncias del magistrado Mauricio González Cuervo en 2015. Este caso se relacionó con las fraudulentas elecciones de candidatos a gobernación, alcaldía, presidencia, Senado y Cámara, financiadas con dineros provenientes de la compañía Odebrecht, que fue privilegiada con generosos contratos en desmedro de las condiciones de otras empresas que licitaron legítimamente para participar en los megaproyectos.

La compañía Odebrecht, en posición privilegiada y con relaciones con sujetos de rangos superiores, pagó sobornos de forma discrecional y logró el contrato, con el consentimiento de los gobiernos de Uribe y Santos. En un principio, Odebrecht reconoció haber girado 11 millones de dólares entre los años 2009-2014 para quedarse con varios contratos y obtener ganancias de 50 millones de dólares, pero con el tiempo se reveló que la suma fue mucho más alta.

El ambiente se complicó en Odebrecht cuando los bancos le cerraron las puertas (Dignidad Agropecuaria Colombiana, 2017). Cabe recordar que la banca oficial-estatal fue quien otorgó los créditos blandos a esta empresa extranjera para que pagara las comisiones en el exterior.

Seguidamente, los medios de comunicación dieron nuevas revelaciones sobre quiénes estaban implicados en estos escándalos. Por ejemplo, según el expediente de la Contraloría General de la República, hubo un pago de 6,5 millones de dólares a un funcionario estatal para el pago de comisiones. Se encontró que el exviceministro de

Transporte, Gabriel García, y el político Otto Nicolás Bula tuvieron vínculos criminales y fueron parte del pacto para ese pago.

El convenio que le ofrecieron a Bula consistió en que “pagara una pena de cinco años de prisión por los delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito y cohecho propio” (La Patria, 2017b), y debía devolver al Estado 6.600 millones de pesos.

Por esta época, se dieron pistas sobre los vínculos del Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, con el exfiscal anticorrupción, Luis Gustavo Moreno, quien era experto en los vericuetos legales del Congreso tras ser parte del gabinete del presidente Juan Manuel Santos.

A pocos meses para las elecciones de 2014, las presiones de los poderes políticos hacia los entornos judiciales lograron que, en julio de ese año, Óscar Iván Zuluaga, del partido Centro Democrático y candidato del uribismo a presidenciales, fuera absuelto de la investigación del Consejo Nacional Electoral por dineros que Odebrecht dio a su campaña electoral. Su caso quedó archivado porque no encontraron pruebas ni documentos palpables que lo incriminaran.

Aunque el caso siguió girando en la duda de muchos colombianos, se reabrió luego de que nuevos magistrados de la Fiscalía confirmaron que las campañas presidenciales de Zuluaga y Santos recibieron financiación de Odebrecht. La campaña de Zuluaga recibió la suma de 1,6 millones de dólares girados en forma de “donaciones” a favor de la compañía Topsail Holding con domicilio en Panamá.

El cubrimiento para lograr este millonario robo al Estado, conocido como el caso Odebrecht, se dio bajo la figura de las donaciones que supuestamente dieron “voluntariamente” los empresarios privados. Pero, detrás de bambalinas, esos dineros fueron utilizados con destino a los altos dirigentes que se unieron al clientelismo político y a las burocracias. En el caso Odebrecht, por falta de pruebas, la Fiscalía no actuó ni investigó a todos los que estuvieron involucrados.

No es extraño ver en las sentencias judiciales que los corruptos acceden a un 50% de rebajas, sin devolver el total del dinero robado y sin pagar las multas y sanciones que impone la ley colombiana. La justicia no debería aplicar rebajas a quienes no restituyen el total del dinero, por el daño causado al Estado, a las víc-

timas del timo y a la sociedad en general.

Los controles hacia los funcionarios públicos han sido una exigencia de los organismos internacionales a los gobiernos locales y nacionales, para que adopten medidas que permitan a la sociedad saber quiénes los representan. Por tal motivo, debe haber sistemas de declaración de los ingresos y patrimonio de los funcionarios, inversiones, deudas y propiedades para tener un real control fiscal público. Aunque parece utópico rastrear en los paraísos fiscales, dada la inexpugnable confidencialidad y reserva bancaria que no permite hacer la trazabilidad de la fuga de los dineros y títulos obtenidos de forma corrupta en Colombia.

El “Cartel de la toga”

Jorge Pretelt se presentó ante la opinión pública como el magistrado defensor de la familia para ganar la simpatía de algunas marchas en pro de la vida y contra el aborto que estaban surgiendo en el país. Recibió la simpatía del pastor Erick Gamba, representante de la Misión Carismática Internacional, una de

las iglesias que le sirvieron de sede a Uribe en sus campañas presidenciales y de la que aprovechó su influencia para la campaña por el “No” en el plebiscito.

Como se evidenció, ese “No” estuvo promovido por los expresidentes Andrés Pastrana y Uribe Vélez, el exprocurador Alejandro Ordóñez, la senadora Viviane Morales y las iglesias cristianas de esa época.

Pretelt fue magistrado del Consejo Nacional Electoral entre 1998-2002, tuvo una fuerte alianza con el uribismo entre 2002-2010, y en la presidencia de Santos logró ser magistrado de la Corte Constitucional entre 2009-2016. Se vio involucrado en el escándalo de corrupción por haber entregado la suma de 500 millones de pesos para influenciar a otros magistrados y negociar en el trámite de una tutela interpuesta por la fiduciaria de petróleo Fidupetrol en contra del Estado (La Silla Vacía, 2016). Sobre este asunto, se defendió cínicamente desde el inicio del escándalo y refirió que los señalamientos del magistrado Mauricio González Cuervo eran simples rumores sin pruebas.

Lo grave de este caso es que la fiduciaria quedaría eximida de pagar el dinero al fondo del departamento del Casanare, por lo cual Pretelt no solo derrochó los recursos de los colombianos, sino que pretendió desviar los dineros que por ley debía pagar Fidupetrol a los casanarenses.

Este fue uno de los escándalos más sonados en los medios de comunicación. La Corte Constitucional pidió la renuncia a Pretelt y, días más tarde, el Congreso se unió a la petición de renuncia, por lo cual se vio obligado sin más remedio a dejar su alto cargo como funcionario estatal.

Posteriormente, se incorporaron varias denuncias que agravaron su caso: sus vínculos con las Autodefensas Unidas de Colombia, el reclamo de la Unidad de Víctimas por unas tierras que les fueron despojadas por los grupos paramilitares, por el cambio en el uso de tierras decomisadas a narcotraficantes para hacer una cárcel, y el desvío de una millonaria suma que entregó al movimiento político MIRA.

Posteriormente, el Senado se pronunció para que Pretelt fuera juzgado penalmente por la Corte

Suprema de Justicia. Por su parte, el político Juan Manuel Corzo señaló: “Es uno de los actos más bochornosos de corrupción” (Semana, 2016a, p. 53).

En la primera semana de septiembre de 2016, el fiscal general, Jorge Perdomo, llevó al Congreso el expediente con documentos basados en el testimonio de Víctor Pacheco, abogado de Fidupetrol, quien declaró en contra del magistrado Pretelt. El 20 de octubre de 2017 comenzó el juicio contra Pretelt. Finalmente fue encarcelado.

Los Nule

Los Nule aparecieron a mediados de 1998, momento en el que se asientan en Bogotá al ganar una licitación del Instituto Nacional de Vías para ejecutar obras en el distrito. En mayo de 2006, constituyeron en una notaría de Bogotá la promesa de venta del 50% de su participación en la empresa Kapital Energy (Capitalizadora del Tolima Ltda. en la sociedad energética del Tolima).

A la nueva empresa inscrita en Bogotá, de propiedad del grupo Nule (Miguel, Guido y Manuel Nule, y su socio Mauricio Galofre), se les unieron varios socios en particular MNV S.A., Bitácora Soluciones, Gas Kapital, Aguas del Alto Magdalena, Aguas Kapital, y la empresa Vergel y Castellanos.

Tras evidenciar un alto crecimiento económico, los socios de los Nule fortalecieron las alianzas y acordaron aumentar la capitalización con el sector privado, sin tener en cuenta las reglas y los acuerdos municipales de la normativa sobre el estatuto de sociedades. A finales de 2007 este caso fue mediático a escala nacional.

El caso llegó a los estrados judiciales por cuenta de Carlos Fernando Galán —concejal de Bogotá—. La Contraloría señaló que hubo un irregular proceso de capitalización que fue visible por factores como la creación de nuevas sociedades mixtas, del sector público y del sector privado, que presentaron diversos intereses en juego para ganar licitaciones en grandes proyectos nacionales.

Dos años después, en 2009, los Nule y la empresa Vergel y Castellanos (V&C) llegaron a un acuerdo en el que V&C le compraría a los Nule la participación de la empresa, por valor de 130.000 millones de pesos (La Patria, 2011). En ese entonces, la Contraloría dijo en los medios públicos que V&C fue una empresa que participó del carrusel de los recursos de estas sociedades que administraron los recursos públicos a través de obras estatales, incumpliendo en las mismas⁹.

En enero de 2010, nuevamente la asociación de los Nule se valió de otra estrategia: desde la Junta Directiva de la asociación se aprobó una donación de 800 millones de pesos para la Corporación Social, Cultural y Deportiva de Pereira, maniobra que produjo un detrimento patrimonial de la Empresa de Energía de Pereira -Enerpereira.

Los veedores ciudadanos argumentaron que esas donaciones que se suponían “voluntarias” y los contratos ficticios que manejaron los Nule llevaron, entre otros aspectos, a que el municipio perdiera el 46% de su participación por la

presencia de un socio estratégico: la firma ENINSA, que también fue propiedad del grupo Nule. Este accionar se configuró dentro de las infracciones penales como fraude procesal y falsedad en documento privado, peculado, concierto para delinquir y cohecho (Congreso Visible, 2015).

De esta forma, el grupo Nule se hizo al poder económico en el municipio y se aseguró de manejar las redes políticas y económicas que tenían a favor en la región de Risaralda, ya que fueron parte de la Junta Directiva de FDEP al ser socios mayoritarios; es decir que formalizaron el negocio a través del pago de una prima de control al Instituto de Fomento y Promoción del Desarrollo Económico de Pereira, o sea, la llamada Promotora.

A inicios de 2011, los Nule compraron el 56% de Enerpereira, que inicialmente poseían de manera parcial, lo que les permitió quedarse con la mayoría de las acciones. Por esta irregularidad comenzaron las investigaciones de la Superintendencia de Sociedades contra los Nule. La Contraloría encontró que el grupo forjó habilidosas transacciones bajo prácticas ilegales para quedarse con la mayoría del porcentaje de Enerpereira, maniobra

delictiva que condujo a la descapitalización de este bien público (El Espectador, 2011).

Los hechos de corrupción en Enerpereira generaron la pérdida de 64.700 millones de pesos, que hacían parte de recursos públicos aportados por la sociedad pereirana a través de sus impuestos. La defraudación del patrimonio se produjo al enviar el capital a un fondo privado llamado Fondo Proyectar Valores. De esta manera, al depositar el dinero en un fondo de valores privado, el patrimonio público pasó a manos privadas configurándose una defraudación.

En el caso de Enerpereira se evidenció la falta de una representación política que defendiera el recurso público. Esto demuestra el gran poder y dominación que tienen aquellos corporativos que siguen enquistados en la política, manteniendo sus intereses mezquinos.

Desde la condena de los Nule, en diciembre de 2011, los medios de comunicación filtraron documentos de los procesos en los que estuvo involucrado el grupo Nule con excongresistas de la república como German Olano, y el alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno (Semana, 2013). En ese mismo año,

⁹ La Contraloría General de la Nación, mediante oficio 60112 de 12 de abril remitió a la Superintendencia de Sociedades y radicó demanda para revocar la transacción de la empresa Vergel y Castellanos con la que adquirieron acciones en las electrificadoras de los Nule.

la Contraloría investigó los bienes y el patrimonio de los Nule y confirmó que poseían bienes ilícitos y gastos por encima de sus ingresos. Los Nule estuvieron en disputa de intereses, en transacciones ilícitas y en desvío de grandes cantidades de dinero para comisiones y pagos indebidos.

En noviembre de 2013, los Nule delataron la red clientelar que construyeron en alianza con contratistas del proyecto y con políticos, excongresistas, exalcaldes, exconcejales, representantes a la Cámara y exdiputados. Sin embargo, en agosto de 2015 algunos de esos funcionarios públicos fueron absueltos, y la impunidad que rodeó el caso generó indignación en las empresas que invirtieron en esas acciones.

La justicia indagó la forma como los Nule ganaron el control económico y político para obtener una serie de compañías de servicios públicos como Enerpereira y Enertolima, el contrato de la fase tres de Transmilenio y la malla vial de Bogotá¹⁰. En esa etapa, la Contraloría General de la Nación construyó un orden cronológico de los crímenes cometidos por los Nule y las operaciones que hicieron desde los años en que se recrudeció el desfallo patrimonial al Estado.

Los Nule fueron juzgados y debieron pagar 18 años de cárcel, pero un juzgado de Barranquilla les otorgó en diciembre de 2019 la libertad condicional. Y no hubo devolución ni reparación integral económica para las víctimas.

¹⁰ Estas fueron obras de infraestructura que posicionaron a los Nule como importantes constructores tanto en la doble calzada Bogotá-Girardot con INCO, que actualmente funciona como Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), y la fase tres de Transmilenio en la que se construiría la calle 26 en Bogotá, adjudicada mediante contrato del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá (IDU), en 2007.

Agro Ingreso Seguro

El programa Agro Ingreso Seguro (AIS) nació de un plebiscito sobre la reforma agraria que planteaba concentrarse en fortalecer el campo y recuperar las tierras que fueron usurpadas ilegal e ilegítimamente por los grupos armados insurgentes y contrainsurgentes, ayudar a madres cabeza de hogar del campo, mejorar la seguridad ciudadana y mantener la soberanía alimentaria.

Sin embargo, los proyectos agroindustriales del gobierno de Uribe Vélez fueron entregados a familias terratenientes típicas del país, con lo cual socavaron el interés popular del campesinado y se quedaron con los subsidios que eran para los campesinos.

AIS se cristalizó en el marco económico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y especialmente entre 2006 y 2010. Tuvo como fin mejorar la competitividad y productividad en los sectores rurales mayormente vulnerables y fue consolidado bajo el lema “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. De esta forma, el Gobierno nacional desarrolló un programa para fomentar la creación de empresas, la tecnificación especializada y la asociatividad en

los pequeños emprendimientos en coordinación con entes de orden territorial.

El programa AIS dependía del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Con el surgimiento de la Ley 1133 de abril 9 de 2007 se implementó el programa AIS para resguardar los ingresos de los productores y gremios agropecuarios, preocupados por la entrada del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con Estados Unidos.

Inicialmente, se investigó una supuesta gestión fiscal inoportuna e ineficaz por la posible pérdida de recursos del programa destinados a difusión, divulgación y socialización de ciencia y tecnología. Posteriormente, la gestión fiscal fue corrupta por la pérdida de recursos, derivada de gastos distintos a los destinados a la administración de dineros para la ejecución, implementación y otorgamiento de los distintos apoyos a los campesinos.

Al momento de su aplicación, el programa se vio afectado por actos irregulares en la contratación, indebidos procesos en los manejos de los recursos, fraude en los beneficios entregados a grupos asociados con propiedad de tierras y detrimento de la hacienda pública.

El problema jurídico tuvo que ver con estafas, irregularidades en la entrega de subsidios rurales, por más de 200.000 millones de pesos, a proyectos que debieron ser destinados a familias campesinas de bajos recursos.

El programa de ayudas AIS dejó entrar fraudulentamente proyectos en los que se financiaron poderosas familias de gran dominio y poder económico en zonas del Magdalena, la costa Caribe, Los Llanos y el Valle del Cauca, bajo la justificación de ser proyectos científicos y técnicos que podrían contratar directamente con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (un organismo adscrito a la OEA). Suponían generar mayor empleo en esas regiones colombianas; pero, con el tiempo se demostró que la argumentación fue falsa, ya que se pretendía el fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) a través de créditos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Ayala, 2013).

Al correlacionar los datos de la Contraloría General de la Nación y lo que divulgaron los medios de comunicación, sobre los actores visibles en los escándalos de corrupción de AIS, quedó claro que en las acciones corruptas estuvieron involucradas empresas de diferente tipo y clase social¹¹, y que hay coincidencia en varios periodistas y políticos de oposición que argumentaron que el Gobierno estaba en plena campaña electoral (segunda reelección de Uribe Vélez) y utilizaron los subsidios para ganar el poder (Ayala, 2013).

La revista **Cambio** (2009) nombró el caso de AIS como “Operación Magdalena”, pues en esta región estuvo involucrada una exreina de belleza junto con todos sus familiares y su novio. También, participaron en el saqueo de los recursos públicos, los Dávila y otras familias como los Vives, los Lacouture Dangond, los Maldonado y el empresario Sarmiento Angulo.

¹¹ Entre los menos visibles en los medios de comunicación consultados, de los que fue difícil encontrar antecedentes sobre ubicación, representante, proveniencia de recursos, fueron: Construmundo S.A., Vicala S.A., Vizu S.A., Sanvi S.C.A., Mevicala S.C.A., Sovijilla S.A., Vicalavi S.A., Banavica S.A., Vibeych S.A., Inmobiliaria Kasuma, Ítalo-española Poligrow, Riopaila y su Holding en Luxemburgo (conocido paraíso fiscal), Cargill, Goliat. InterBolsa, también obtuvo créditos por 13 millones de dólares del polémico Fondo Premium de Curazao.

En el caso de AIS existió una gravísima falta de ética y de responsabilidad. “La estrategia de enriquecimiento ilícito y acaparamiento de tierras, con ayuda de personas influyentes, ayudó a 11 familias poderosas a acceder a los subsidios del Estado, con lo cual violaron los principios de transparencia, economía y legalidad que rigen la destinación de presupuesto público” (Semana, 2016c, pp. 54-55).

En 2014, la Corte Suprema de Justicia le impuso al exministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, 17 años de privación de la libertad por las acciones indebidas en el programa AIS. En 2016, Arias fue privado de libertad en Estados Unidos donde había huido, y sus abogados estudiaron su posible extradición a Colombia. Desde mediados de 2019 fue repatriado con beneplácito del alto Gobierno para tratar de recuperar su libertad, y retenido no en una prisión, sino en una guarnición militar con notorias concesiones y comodidades.

Como se observó, en este caso las reglas de juego políticas y sociales no estuvieron claras. Las políticas y los programas diseñados para la competitividad y el fortalecimiento de la gestión empresarial, en el

marco del TLC firmado con Estados Unidos, alentaron los modelos de exclusión y desigualdad histórica del campo rural que siguen vigentes en los países latinoamericanos en el siglo XXI.

El caso de AIS produjo impactos negativos en las actividades agropecuarias y agroecológicas. Se dilapidaron recursos que debieron recibir campesinos empobrecidos, que han sufrido la falta de reformas agrarias que los benefician.

InterBolsa

El caso de corrupción en InterBolsa se destapó en noviembre de 2012 y desde ese tiempo numerosos supuestos salieron a la luz. En 2014, sancionaron a contadores públicos por las irregularidades y por estados financieros en déficit de garantías a sus asociados como la empresa Grant Thornton, que tuvo como firma miembro en Colombia a Ulloa Garzón & Asociados —en enero de 2013, esta última había sido absorbida por Fast & ABS Auditores y Consultores—.

Posteriormente, en 2015, iniciaron investigaciones a integrantes de la firma comisionista Sociedad Admi-

nistrativa de Inversiones (SAI), a un inversionista italiano y a un grupo de exdirectivos de InterBolsa. En ese año, la investigación de la Superintendencia de Sociedades descubrió una captación ilegal a través de varias empresas vinculadas al Fondo Premium, que fue creado en Curazao (Antillas Holandesas) y era representado y promocionado en Colombia por InterBolsa, liquidada en ese mismo año.

Los recursos eran enviados a otras compañías como Valores Incorporados, Renta Folio Bursátil y la Compañía Colombiana de Capitales, sociedades vinculadas con el Fondo Premium, las cuales, a su vez, prestaban esos recursos a otras empresas y personas (naturales o jurídicas) con alguna relación con InterBolsa.

Según la Fiscalía, se adelantó la acusación por concierto para delinquir, captación ilegal sin reintegro de dinero, manipulación fraudulenta de especie y estafa agravada a varios miembros de InterBolsa que tenían por mitades las acciones, con derecho a voto del Fondo Premium, pero sin derecho a rendimientos. Las víctimas de esta estafa fueron 1.028 personas que reclamaron un monto de la deuda

de 320.000 millones de pesos, y se habló de cifras que superaron los 600.000 o los 800.000 millones de pesos (Semana, 2015a).

Por su parte, el tribunal disciplinario de la Junta Central de Contadores (JCC) —entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo— pidió cancelar el registro profesional de Grant Thornton Fast & ABS Auditores, que hacía revisión fiscal en el grupo bursátil. Con ello, el tribunal sembró un antecedente significativo en la responsabilidad de los servicios fiscales y auditores (Semana, 2015c).

En 2016, el encargado de la decisión judicial sobre los actores de InterBolsa fue el fiscal general de la Nación. Su primer acto fue negar el principio de oportunidad a los actores del desfallo y dijo en los medios de comunicación que actuaría con mano dura y “con todo el rigor en los delitos de cuello blanco”. Por su parte, el presidente de ese entonces, Juan Manuel Santos, dijo:

Necesitamos respuestas, señor fiscal, en casos emblemáticos que generan —con razón— la indignación de la ciudadanía. Casos como los de Saludcoop, Caprecom e InterBolsa siguen estando en la

palestra sin que sintamos que los culpables hayan respondido —como deben— frente a aquellos a quienes defraudaron. (Semana, 2016a, p. 64)

Los dos cerebros del Fondo Premium dijeron que iban a colaborar con la justicia a cambio de rebajas de las penas, pero se querían librar de su accionar en el lavado de activos por medio de esta firma de valores. Por otro lado, el exgerente de Valores Incorporados recibió 25 años de condena en la cárcel, aunque al aceptar los cargos logró una rebaja del 50% de esta (Semana, 2016a, pp. 64-65).

En 2017, los fundadores del Fondo Premium fueron condenados a cinco años y nueve meses de prisión (casa por cárcel). Asimismo, el exgerente de Valores Incorporados fue sancionado con 13 años en centro penitenciario. Por otra parte, exasesores comerciales obtuvieron beneficio de rebaja de pena y les dieron cuatro años de prisión domiciliaria.

Los crímenes por los que fueron condenados fueron: estafa agravada, concierto para delinquir y manipulación fraudulenta de acciones de inversionistas. La decisión fue apelada ante el Tribunal Superior de Bogotá. El acumulado de la

corrupción comprometió la suma de 350.000 millones de pesos. La Superintendencia de Sociedades fue la encargada de embargar los bienes e inmuebles de los responsables (Semana, 2017a, p. 44).

El escándalo de InterBolsa afectó a más de mil víctimas y estuvo relacionado con el lavado de activos, derivado de la captación ilegal de los dineros públicos, y por corrupción en cuanto hubo apropiación de bienes. Según la Fiscalía General de la Nación, en el caso de InterBolsa estuvieron involucradas 30 personas.

Resultó indignante para la sociedad y las víctimas la forma como se concedió a los delincuentes un principio de oportunidad, la lentitud de los procesos que permitió dilatar los casos en las instancias judiciales, y la utilización de todo tipo de trampas de los abogados para que sus defendidos tuvieran un mínimo de cargos y se les diera la prisión domiciliaria, lo cual finalmente lograron.

Fidupetrol

El escándalo de la empresa Fidupetrol estalló en 2015 y hasta agosto de 2016 fue protagonista el magistrado Jorge Pretelt, a quien la Comisión de Acusaciones de la Cámara decidió separarlo de su cargo y acusarlo ante la Corte Suprema de Justicia. Esta comisión se encarga de juzgar a funcionarios públicos con un fuero especial, como los magistrados, jueces, fiscales y presidentes.

Un representante a la Cámara fue quien radicó la acusación contra el magistrado por haber pedido 500 millones de pesos a cambio de interceder en la decisión de magistrados relacionados con una tutela interpuesta por Fidupetrol en contra del Estado¹². El magistrado encargado del caso de Pretelt hizo público los hallazgos pronunciando en los medios de comunicación: “Es uno de los actos más bochornosos de corrupción” (Semana, 2016b, p. 53). Por otro lado, algunas organizaciones sociales acusaron a Pretelt de haberse apropiado de tierras en el Urabá.

Reficar

Este fue uno de los casos de mayor corrupción en el país (Zamora, 2016). La Contraloría General de la República investigó sobrecostos por cerca de 8,5 billones de pesos en la construcción de la Refinería de Cartagena (Reficar), que produjo un detrimento patrimonial equivalente a un 5% del presupuesto nacional para 2016. La Procuraduría inició investigaciones contra 12 directivos y exdirectivos de Reficar, de los cuales nueve están en investigación desde 2017 por sobrecostos.

La Fiscalía determinó que hubo peculado por apropiación, pero dejó exentos de responsabilidad penal a los ministros de Hacienda y al presidente de Ecopetrol, e imputó cargos por irregularidades en la celebración de contratos, peculado, enriquecimiento ilícito y falsedad en documento contra dos expresidentes, un vicepresidente jurídico, un revisor fiscal y seis representantes de los contratistas. El desfalco fue de 610.000 millones de pesos.

Reficar fue un megaproyecto en el que la Contraloría General de la Nación encontró irregularidades en más de 177 de los contratos, con hallazgos fiscales por 12 billones de pesos. Las sanciones penales a quienes incurrieron en esta criminalidad fueron la detención domiciliaria y el pago de multas irrisorias.

Comfenalco

Las cajas de compensación familiar tuvieron un gran poder económico y político, especialmente cuando se decidió que manejaran millonarios recursos públicos para salud, vivienda y subsidio al desempleo. En 2014, las 43 cajas que operaban en Colombia administraron 12,8 billones de pesos convirtiéndose en un componente importantísimo en el funcionamiento de los programas sociales del Estado (Semana, 2014c). Se puede señalar que, en este sector, la expansión de redes de corrupción es una de las estrategias características de dirigentes políticos que apoyaron campañas electorales (Semana, 2014d).

Si bien las cajas de compensación familiar tienen como papel princi-

pal destinar recursos a programas de bienestar y recreación de los trabajadores afiliados, apoyar con subsidios a desempleados y, en algunos casos, ayudar con subsidios de vivienda, hubo un desvío de los dineros de los contribuyentes que quedó al descubierto tras varias denuncias e investigaciones internas de control.

Algunas investigaciones que la revista *Semana* (2014c) publicó en 2014 mostraron cómo Comfenalco (del Valle del Cauca) no había sido arbitrado, vigilado y controlado por la Contraloría General de la Nación, por la Fiscalía General de la Nación o por la Superintendencia de Subsidio Familiar, sino hasta que el caso tomó relevancia pública.

En las empresas que se crearon para tercerizar los servicios, y donde los dueños de esas sociedades son familiares de los directivos de Comfenalco, se halló que entre 2011 y 2012 los servicios de los propios familiares costaron 3.541 millones de pesos. En este caso, 20 personas naturales y tres jurídicas facturaron el 55%, y se descubrieron prácticas como el pago de millonarias bonificaciones, que superaron los 14.500 millones de pesos, a un grupo de directivos.

¹² Según la Corporación para la Excelencia en la Justicia, entre los años 1991 y 2014 la Comisión de Acusaciones de la Cámara recibió 3.493 denuncias, de las cuales 1.957 fueron archivadas, 1.538 aún están pendientes de revisión y no se registró ni un solo fallo de fondo.

Además, los directivos de Comfenalco se beneficiaron de 5.800 millones de pesos en incentivos, entre ellos el director general, que cometió un fraude. También, el antiguo gerente de cuenta de Comfenalco estuvo relacionado con pagos millonarios a su esposa, suegros, cuñados y con cuñados. Por tal motivo, y ante las tensiones al interior de esta corporación, el gerente de cuenta fue despedido, pero salió indemnizado, con liquidación y con cartas de recomendación.

Así las cosas, las cajas de compensación familiar sirvieron para la apropiación ilegal del dinero público. Comfenalco del Valle del Cauca se convirtió en “la caja menor” de los directivos, por más de 14 años, mediante un accionar delictivo sistemático que benefició a actores de cargos directivos con millonarios recursos de la nación (Semana, 2014c).

Colpensiones

En el departamento del Quindío, según la revista **Semana** (2015b), desde 2011 Colpensiones habría estado pagando una suma millonaria a un grupo de abogados que, en alianza con 14 juristas, desfalcaba

a esta entidad administradora de pensiones. El Consejo Superior de la Judicatura consideró que lo que había en este departamento era una gran corrupción producida bajo una estratégica red delictiva de estafas a Colpensiones.

Este grupo operaba engañando a sus víctimas, haciéndoles creer que podían gestionar una reliquidación de sus pensiones para así obtener un dinero extra, con el argumento de que tenían invalidez o una discapacidad, pero para ello les hacían firmar un poder para iniciar los trámites en Colpensiones. Según la revista **Semana** (2015b), los implicados conseguían documentos falsos e historias clínicas defraudadas con las que lograban la autorización del retiro de la pensión. En muchos casos utilizaron la figura de reclamación de pensión de personas ya muertas o de habitantes de calle. Cuando les negaban el retiro, los abogados acudían a los juzgados, y esta última instancia obligaba a Colpensiones a pagar. Este grupo desfalcó el fisco del Quindío en más de 75.000 millones de pesos.

El caso fue emblemático porque de ahí el Gobierno procuró cambiar la reforma pensional, aunque no fue la mejor solución al asunto.

En otras investigaciones las cifras fueron en aumento; por ejemplo, en la investigación que adelantó el periódico **La Crónica del Quindío** (2015) se reseña que el vicepresidente de servicio al ciudadano en Colpensiones señaló que solo en el Quindío la entidad tenía identificados 90 casos de defraudación. En el periódico **El Diario** (2016) anotan que el presidente de Colpensiones habló de una cifra detectada de 96 casos de trámites falsos.

Se trató de relaciones sociales contaminadas por la acción u omisión en la práctica corrupta. En esa dirección, el desvío de las pensiones y la generación de desempleo son una pequeña muestra de los miles de casos que profundizan el impacto y los efectos de la corrupción.

En este caso, las políticas de “bienestar” que por años se ejecutaron —que, por demás, resultaron ser intentos mediocres con objetivos progresivos— fueron una relación fallida entre Estado y empresas. Un vivo ejemplo de ello lo representó el alicaído sistema de pensiones y jubilaciones administrado por el Estado. Ahora, más que nunca, se habla “del hueco fiscal” que tiene como su mejor “hombre de excavación” al sistema pensional.

Junto a ello, hay factores relevantes que profundizan la corrupción del Estado, como la falta de una interconexión adecuada de bases de datos actualizadas, los cambios repetidos en la legislación laboral y tributaria y la extrema tramitología, que desembocan en las prácticas de los “favores políticos” que incentivan los sonados casos donde se apropiaron de recursos de la pensión.



CONCLUSIONES

Las redes del crimen en Colombia, configuradas en tipologías de crímenes como el de cuello blanco, tráfico de influencias, desviación de recursos y cadenas mafiosas, corrompieron la administración de justicia, los organismos de inteligencia, el sistema carcelario, las fuerzas del orden, e infinidad de instituciones públicas y privadas.

La corrupción es un delito que se tipifica como un crimen que atenta contra la sociedad en general. Tal como señaló el científico social italiano Diego Gambetta (2007), en su estudio sobre la mafia siciliana, los servidores públicos que desean escalar en el poder de un país se asocian con las mafias para beneficiarse en las campañas electorales y desarrollar prácticas de arreglos ilícitos entre individuos de un partido, y bajo ese pacto no es creíble que lleguen a desarrollar “acciones contra el narcotráfico de un país”.

El análisis de Gambetta es considerado uno de los aportes más importantes, ya que estudió la relación entre la mafia y los políticos en la historia de Italia, comparable a países como Estados Unidos, Rusia y Colombia, aunque guardando las similitudes y diferencias en origen y contexto. Así, la mafia es una empresa económica específica que produce, promueve, vende protección y mantiene el control, y hace transacciones tanto legales como ilegales.

En los casos de corrupción analizados, cuando los funcionarios comienzan a trabajar en los cargos de elección popular, y conocen las fallas estructurales que tienen las entidades estatales, encuentran la oportunidad para abusar de su poder, ocultar sistemáticamente sus prácticas corruptas y encubrir sus malos manejos administrativos. A este problema se suman los letargos de la justicia para actuar penalmente contra este delito y la apatía de una sociedad que vota para elegir funcionarios sin cuestionar sus trayectorias como estafadores y manipuladores.

Para Holmes (2019), los funcionarios públicos corruptos llegan a ejercer el poder porque los ciudadanos corruptibles no usan su poder de elegir en función del bien común, sino a merced de sus intereses personales y particulares. Además, toman la decisión de votar por influencia, manipulación o porque no se informan sobre las propuestas políticas del candidato, y al final no hay un juicio razonado en sus decisiones. En muchos casos, se ha comprobado que la sociedad no conoce la propuesta de los candidatos en cuanto a la política pública. El pueblo debe votar por un gobierno que encare los grandes

problemas de pobreza y que disminuya la desigualdad social.

La corrupción afecta la inversión pública y la calidad de vida de todas las personas que habitan el país. Las políticas públicas del Estado colombiano no han bastado para controlar la corrupción, no ha habido resultados concretos, lo cual lleva a la polarización social, a la introducción de elementos de tensión y, en general, al desequilibrio y al caos social.

En la mayoría de los colombianos, este problema genera un efecto de desamparo y de desconfianza hacia las instituciones estatales, y crece la incertidumbre porque la corrupción permanece y se presentan daños severos a gran escala, en la inversión para políticas públicas sociales de educación, salud, seguridad, empleo, entre otras.

La corrupción debe preocupar a toda la sociedad, ya que es un mal que ha debilitado los procesos de la justicia penal porque sus raíces han llegado a cambiar los valores institucionales y de la colectividad. Al parecer, existe un pacto de silencio entre los sectores que participan de estos actos de asociación ilegal, lo cual profundiza la pérdida de los valores morales.

La corrupción no va a desaparecer en corto tiempo. Pero, para reducir, castigar y terminar con el aumento de este tipo de delitos, el esfuerzo debe darse como una respuesta estatal firme y desde la vigilancia de la sociedad a la institucionalidad para que se controlen los recursos públicos, los gastos estatales y los procesos que dan lugar a la desviación de los dineros. El Estado debe trabajar con solidez en el control de las acciones corruptas en las que participan funcionarios de la rama legislativa, ejecutiva y judicial, en muchos casos asociados con grupos criminales.

Si la sociedad logra hacer valer su derecho a que se haga control fiscal de los recursos públicos, y que el Estado revise con eficiencia las falencias administrativas en las entidades territoriales, sectoriales y de hacienda, podrían fortalecerse los valores de la institucionalidad y mejorarían la equidad y el desarrollo humano. Pero, si eso no sucede, lo único que la sociedad seguirá percibiendo será una red de corruptelas entre sujetos que se cuidan entre ellos para seguir de forma perversa tapando los huecos económicos que han dejado detrás de sus prácticas.

Rasgos de la corrupción

En los casos de corrupción analizados se perciben tres rasgos distintivos:

El primer rasgo es la ineptitud de los partidos políticos para controlar en sus grupos la práctica de la corrupción, y la falta de vigilancia y seguimiento por parte del sistema judicial a los actores que han reincidido en prácticas corruptas. La falla en las instituciones y los sistemas de control judicial, político y de hacienda está vinculada a las crisis de los partidos y la justicia. Adicionalmente, el problema se debe a las fallas del Estado para hacer seguimiento del gasto del fisco y en el poder excesivo que se entrega a funcionarios estatales que actúan con deshonestidad.

Son funcionarios que, sin escrúpulos, roban y acumulan los dineros públicos para luego enviarlos de forma habilidosa a manos privadas parasitarias del Estado. Esta situación, de alguna manera se vincula, entre otros elementos, con el hecho de que algunos funcionarios públicos, empresas de distintos sectores y autoridades financieras (como las que manejan el gasto público)

han incursionado en el lavado de dinero para la financiación de actividades políticas proselitistas que aseguran la continuación de sus negocios político-económicos a través del tiempo.

Por otra parte, en la polémica por el uso del fondo público del Estado colombiano para fines políticos, empresariales, familiares o personales, la Fiscalía ha dicho que se trata de casos aislados y puntuales, lo cual configura un sesgo que limita la lectura del fenómeno en toda su extensión.

Contribuye a este sesgo el hecho de que los medios masivos de comunicación, hegemónicos, se presten a los intereses de las corporaciones en las que son accionistas políticos de tradición, al ocultar, invisibilizar o silenciar otras interpretaciones que cuenten desde otro punto de vista la realidad colombiana en torno a prácticas corruptas. En este sentido, los medios de comunicación y la política son una nefasta combinación ya que muestran a los ciudadanos una narrativa parcializada (que siempre hay que poner en duda).

A través de la historia colombiana, algunos presidentes y funcionarios estatales y no estatales se han es-

condado en decir que la corrupción es un mal trágico natural del ser humano que “hay que reducir a su justa medida”. Pero, ese actuar delictivo no es natural, como los accidentes ambientales o ecológicos, tal como lo han querido mostrar desde hace tiempo algunos sectores económicos o políticos.

Estas prácticas corruptas dependen de las decisiones, valores, hábitos, saberes y reflexiones éticas de los sujetos y, por tanto, son una forma de actuar racional y planificada. Y aunque existe un medio propicio para la corrupción, se puede impedir no aceptando ser parte de ello. Es decir que es una decisión moral y ética, personal y evitable.

El segundo rasgo es que la corrupción está estrechamente vinculada con la presencia del crimen organizado, lo cual hace más difícil el análisis y el seguimiento a este fenómeno. Aunque también es cierto que, cuando la corrupción está ligada con el crimen organizado, el código penal y el sistema probatorio no tienen hasta ahora un sistema legal diseñado adecuadamente para tratar estos crímenes organizados (nacionales y transnacionales), ya que, por un lado, los criminales no aceptan la imposición de la ley y, por otro, cuando la aceptan ponen

sus propias condiciones y términos para que los favorezca.

Así, tanto los actores del crimen organizado como los actores corruptos persiguen intereses particulares. La distinción entre el crimen organizado y la corrupción está en que el primero implica la violencia efectiva, mientras que en la corrupción no necesariamente. Pero, como se ha denunciado, los agentes de las fuerzas policiales y militares —a quienes han calificado como “manzanas podridas”— usan la violencia en formas no sancionadas por el Estado.

El tercer rasgo es que existe poca información que ayude a pensar el problema más allá de la cobertura de prensa y algunas sentencias judiciales. En este caso, la organización Dejusticia ha hecho una importante labor al detallar año a año los casos de corrupción en el país.

Además, los medios de comunicación eligen los acontecimientos que serán noticia y aplican un cedazo en sus informes de los asuntos delictivos, ponderando qué actores de los sectores económicos, políticos y sociales pueden ser las fuentes para opinar sobre la agenda informativa del momento, e influyen

en la opinión pública. En esas representaciones quedan visibles o invisibles algunos actores involucrados en corrupción. Muchas veces estos actores se convierten en la voz protagónica del espacio mediático y se exponen, con un discurso moralista, bajo un manto de honor y prestigio.

Reacciones sociales

Por parte de la ciudadanía, se percibe de forma generalizada la decepción respecto a los gobiernos de turno, por lo cual hoy en día se exige más control en el uso de los impuestos y soluciones sobre el país que queremos y habitamos.

La sociedad fue testigo de las veces en que la Contraloría General de la Nación señaló que iba a tomar cartas en el asunto y empezar a emitir fallos sobre los casos de corrupción; pero, como se observó, muchas investigaciones fueron engavetadas y muchos delincuentes no han tenido la penalidad que les corresponde. De esta manera, se percibe un silencio, por parte de esa entidad de control, sobre los cierres de esos casos. Y, peor aún, los delincuentes logran rebajas de penas y la justicia deja precluir la investigación.

Sin embargo, militan formas colectivas que se han movilizado en las calles demandando que se tomen medidas punitivas duras. Preexisten denuncias de las ONG independientes que buscan el cese al robo sistemático a gran escala en el país. Se ha propuesto que la educación es un camino, pero no el único, para concientizar sobre los males de la corrupción.

Si bien hay que defender la educación superior gratuita, la instrucción escolarizada no es la única vía posible para concientizar a la sociedad, pues el conocimiento y el interés por los sucesos políticos e históricos de nuestro país no se adquieren únicamente por este medio. Pero, sí es fundamental comprender el sistema en el que vivimos, y con ello aclarar las confusiones que los sujetos tienen sobre las diferentes interpretaciones de la corrupción.

La corruptela ha llegado a un punto alto donde una minoría se apropia de los recursos de la nación. Superar los esquemas actuales requiere erigir un cambio institucional, social, cultural, educativo y político que permita una construcción de Estado más responsable y consciente de los problemas actuales, que requieren la aplicación de

sanciones y castigos para quienes roban los recursos del Estado.

Estamos ante una democracia rutinaria fallida, donde la sociedad no se ve representada y, más bien, una mayor parte se encuentra excluida y marginada en sus derechos civiles, políticos y culturales. De este modo, se politizan las desigualdades, pero aquí el sujeto se vacía de derechos. Por esta razón, se debe luchar desde una posición alternativa contra el problema de la corrupción y, por eso, es necesario educar para tener conciencia sobre este fenómeno ya que:

- Se ha sembrado confusión, atomización y polarización en la opinión sobre cuestiones que muchas veces son falsas. Es decir que, desde las voces gobiernistas que nos representan y desde los propios medios de comunicación progobierno nacional, se ha contribuido a silenciar, ocultar o tergiversar la profundidad del hurto al erario, que se traduce en decenas de billones de pesos.

- Bajo el discurso del llamado consenso se influye en la opinión pública, a través de noticias del terror que canalizan el

miedo permanente y el malestar social hacia un enemigo o hacia los llamados sujetos indeseables, como los jóvenes pandilleros, los gremios y sindicatos, entre otros. Con ello, los ciudadanos incautos o distraídos terminan aceptando discursos herméticos, bajo la estrategia de clausurar o sesgar cualquier intento de crítica de los interlocutores que ponen en cuestión esos argumentos.

- La corrupción no es un problema aislado que concierne al quehacer y rol de la política, el Gobierno o la Justicia, entre otros. Justamente, por ser apáticos a la política y a nuestro entorno gubernamental es que sucede con mayor vehemencia este tipo de acciones corruptas.

Si el Estado no toma las medidas políticas y judiciales penales adecuadas, seguirá la reaparición, ramificación y reproducción de este tipo de redes delictivas, que aumentan la peligrosidad y la vulnerabilidad social y económica del país, materializadas en el despotismo, el lavado de activos, la extorsión, el saqueo de bienes, las estafas representadas en miles de

millones de pesos malgastados cada año o defraudados a partir de la apropiación del tesoro público y el abuso de poder.

Los gobiernos de turno han dicho a la opinión pública que adelantarán reformas para endurecer las penas contra la corrupción; sin embargo, cuando el Congreso ha incrementado las condenas no aborda los castigos mínimos, solo incrementa las penas máximas, la vigilancia y el control, cuestión que aparece como un avance en la ley y las reformas. Pero, en la práctica los abogados apelan a las condenas mínimas y terminan ganando en los fallos por corrupción.

Según las encuestas del DANE, realizadas en las principales ciudades del país desde 2002, los colombianos siguen percibiendo la idea de que lo más grave para el país es la inseguridad, opinión que ocupa el primer nivel de preocupación social. En segundo lugar, el desempleo, y siguen en la lista asuntos como los servicios públicos domiciliarios, la desafortunada movilidad interna que afecta sobre todo a las capitales principales, y la necesidad de fortalecer las capacidades del gobierno urbano para satisfacer las demandas de la ciudadanía. Y siempre, en el cuarto o

quinto lugar, se encuentra la preocupación por la corrupción.

Para algunos, los principales problemas que aquejan a Colombia tienen que ver con la inseguridad y, en ese sentido, evitar la criminalidad se convierte en una necesidad para la sociedad. Pero, cuando se trata de buscar una solución a los problemas de la corrupción, los gobernantes se enfocan en la prevención más que en la acción. Es primordial que la población pueda ejercer con libertad sus derechos y garantías constitucionales de denunciar la corrupción.

En ese sentido, llama la atención que, a nivel local, regional y nacional, los gobernantes no asumen su responsabilidad política y técnica sobre el robo sistemático y sobre los nuevos escándalos de corrupción que narran los medios continuamente. Además, no existe un claro esfuerzo para concientizar y sensibilizar a la sociedad colombiana frente a la importancia de frenar los actos de corrupción.

Lo que suele suscitar mayor interés en la opinión pública son los casos mediáticos de alarma social que involucran la mala asignación de recursos a gran escala y son de mayor cuantía, mientras que la

corrupción sistemática de los recursos públicos de menor cuantía no es divulgada y pasa inadvertida.

De acuerdo con la organización Transparencia Internacional, los impactos de esta habilidad delictual, y en redes de asociación, se amplían más allá de las pérdidas financieras de los recursos públicos afectando las decisiones en la política pública, la productividad de los profesionales o funcionarios estatales, la administración de los recursos del Estado y la repartición de lo público; es decir que influye en todos los aspectos económicos del país.

A pesar de la gran movilización que demandaron los colectivos a causa de las injusticias sociales, en la ciudadanía colombiana persisten unos estados mentales de cierta adaptación, predisposición, permisividad y tolerancia pasiva debido al contexto mismo de los mercados de la ilegalidad.

Por ello, se puede hablar de la existencia de un desacatamiento o disociación a las normas sociales, propiciando una conducta que desconoce la norma (Thoumi, 2009). “Los colombianos han padecido una larga experiencia con la violencia y la inseguridad, donde casi todos

han sido víctimas y victimarios y, a la larga, esa experiencia no está exenta de consecuencias” (Thoumi, 2009, p. 80).

Otra explicación de lo que sucede en Colombia es que los ciudadanos llevan 50 años escuchando que el gran problema del país es el conflicto armado. Por eso, la guerra se lleva gran parte del presupuesto nacional, y con ello se percibe un ambiente de incertidumbre, miedos y exclusiones.

En este sentido, hay un crecimiento de la apatía frente a lo que sucede en el mundo de la política: muchos están construyendo su cotidianidad con el sentido del presente y muchos no quieren saber qué va a pasar con su futuro inmediato ni desean votar en las elecciones, y tienen el temor en sus mentes de que en cualquier momento el país va a explotar.

Es necesario visibilizar a los que pasan por los invisibles de siempre; aquellos que conforman un gran circuito en esta red corrupta conformado por clanes, generaciones de familias, amigos y asociados de toda laya; aquellos que se amparan en el poder corrupto para no ser juzgados dura y penalmente.

Más que pedir un cambio en las reformas y las leyes, que es lo que han venido haciendo los diferentes gobiernos, los ciudadanos deberían demandar su real aplicabilidad para que esas leyes no queden en letra muerta.

Este libro, aunque quizás no cambie el curso de los hechos sobre la elección de nuevos representantes que no saqueen el tesoro público, pretende por lo menos que se disminuya ese robo a partir del llamado por el reclamo de la gente, y desde la indignación, la demanda y la esperanza de que algún día esta situación tenga control.

La verdad es que el problema nos incumbe a todos, porque es inmenso el daño que causa este timo continuo: propicia el atraso del país, afecta el desarrollo económico, deja a su paso cordones de miseria, aislamiento y desnutrición, alimenta las desigualdades en el acceso a la justicia, y genera pobreza, desocupación y analfabetismo.

Referencias

- Aeropuerto del Café. (s.f.). *Reseña histórica del aeropuerto*. <https://aeropuertodelcafe.com.co/resena-historica/>
- Amnistía refuta a Uribe Vélez. (diciembre 1 de 1996). *Semana*, Edición 756, 53. <https://www.semana.com/amnistia-refuta-uribe-velez/30889-3/>
- Archila, M. (2012). El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica. *OSAL*, 31, 71-104. CLACSO.
- Auyero, J. (1998). Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político. *Apuntes de investigación*, 2/3.
- Ávila, A. F. y Pérez, B. (2014). (In)seguridad pública en la pos-violencia colectiva: Lecciones de la experiencia internacional para Colombia. *Análisis*, 2, 2-37. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11133-20150116.pdf>
- Ayala, N. B. (2013). *Ensayo: Corrupción Agro Ingreso Seguro*. [Tesis de posgrado, Universidad Militar Nueva Granada]. <http://hdl.handle.net/10654/11115>
- Banco de Desarrollo de América Latina CAF. (2019). *Estructuración del Aeropuerto del Café (Aerocafé) con un enfoque de inclusión económica y de equidad de género*. https://www.caf.com/media/2244200/tdr_aerocafe_vf.pdf
- Camacho, A. (1981). *Droga, corrupción y poder: marihuana y cocaína en la sociedad colombiana*. Universidad del Valle.
- Cantillo, J. (2017, julio 2). *El expediente Lyons, pendiente en Colombia. La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-expediente-lyons-pendiente-en-colombia>
- Caracol Radio. (2008, mayo 5). Descubren sobrecostos en medicamentos que paga el FOSYGA. *Noticiero Caracol*. https://caracol.com.co/radio/2008/05/15/nacional/1210867560_597022.html
- Caracol Radio. (2010, Julio 27). *Casos de Colombia y bases de datos sobre corrupción 1998 a 2008*. https://caracol.com.co/radio/descargables/2010/07/27/20100727_Casos_Colombia_BaseCorrupcion1998_2008.pdf?int=masinfo
- Caracol Radio. (2017a, mayo 16). *Aerocafé sin permiso actualizado para construcción*. http://caracol.com.co/emisora/2017/05/16/manizales/1494905363_313971.html

- Caracol Radio. (2017b, junio 29). *Inversionistas extranjeros interesados en el Aeropuerto del Café*. http://caracol.com.co/emisora/2017/06/29/manizales/1498696507_043428.html
- Cepeda, F. (2011). *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. ECOE.
- Chatterjee, P. (2007). *La nación en tiempo heterogéneo*. IEP/CLACSO/SEPHIS.
- Concejo de Manizales. (s.f.). <http://concejodemanizales.gov.co/noticias/aerocafe-a-la-espera-manana-continua-el-debate-sobre-verdades-y-mentiras/>
- Congreso de Colombia. (2003). Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.
- Congreso Visible. (2015). *Calendario Electoral 2015*. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/calendario-electoral-2015/7012/>
- Corte Suprema de Justicia. (2010). Proceso 32805. <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Proceso%20No.%2032805.pdf>
- Dignidad Agropecuaria Colombiana. (2017, septiembre 13). *Así se perdieron los 120.000 millones que el Banco Agrario le prestó a Odebrecht*. <http://dignidadagropecuaria.org/asi-se-perdieron-los-120-000-millones-que-el-banco-agrario-le-presto-a-odebrecht/>
- El Diario. (2016, febrero 2). *Alerta por defraudación en pensiones*. <http://www.eldiario.com.co/seccion/ECON%C3%93MICA/alerta-por-defraudaci-n-en-pensiones1602.html>
- El Espectador. (2009, febrero 3). *Se entrega a la Fiscalía exgobernador del Casanare*. <https://www.elespectador.com/judicial/se-entrega-a-la-fiscalia-ex-gobernador-del-casanare-article-114420/>
- El Espectador. (2011, febrero 7). *Otra vez la mano de los Nule*. <https://www.elespectador.com/judicial/otra-vez-la-mano-de-los-nule-article-249573/>
- El Tiempo. (2007, junio 29). *El gobernador y el narco*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3618300>
- El Tiempo. (2020). *Sobrecostos del 21% en bienes y servicios para covid-19: Contralor*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contratos-coronavirus-contralor-felipe-cordoba-habla-de-sobrecostos-509346>

El Universal. (2010, junio 21). *Tribunal debe decidir suerte de exalcalde Paniza*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/tribunal-debe-decidir-suerte-de-ex-alcalde-paniza-dneu49858>

Gallup. (2016). *Encuestas de percepción de corrupción en Colombia*. <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/corrupcion-en-colombia-sigue-en-aumento-segun-gallup-498710>

Gambetta, D. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. Fondo de Cultura Económica.

Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Avina.

García, M. y Revelo, J. E. (2010). *Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/estado-alterado-clientelismo-mafias-y-debilidad-institucional-en-colombia/>

Gaviria, A., Medina, C. y Mejía, C. (2006). *Evaluating the Impact of Health Care Reform in Colombia: From Theory to Practice*. www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/medellin/2006/d2006-06.pdf

Global Integrity. (2011). *Informe Global de Integridad 2011 - Informe Cualitativo - Colombia*. <https://www.globalintegrity.org/resource/gir2011-report-colombia/>

Gómez, D. J (2018). El "Cartel de la toga" o cómo adaptarse a las redes de corrupción del país. *UN periódico*, 220. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-cartel-de-la-toga-o-como-adaptarse-a-las-redes-de-corrupcion-del-pais/>

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo* (septiembre), 31-45. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

Holmes, L. (2019). ¿Qué es la corrupción? Grano de sal.

La Crónica del Quindío. (2015, septiembre 3). *La millonaria estafa a Colpensiones desde Armenia sería cuento "chino"*. <https://www.cronicadelquindio.com/noticias/economia/la-millonaria-estafa-a-colpensiones-desde-armenia-sera-cuento-chino>

La Patria. (2011, noviembre 8). *Última carta de los Nule*.

La Patria. (2017a, octubre 29). *Periodismo, corrupción y silencio*.

La Patria. (2017b, noviembre 21). *Juez tumba preacuerdo de Bula con la Fiscalía*.

La Patria. (2017c, diciembre 19). *La corrupción también es violencia*.

La Silla Vacía. (2016, Julio 15). *El escándalo de Jorge Pretelt*.

La Silla Vacía. (2019, marzo 6). *Ómar Yepes Alzate*. <https://lasillavacia.com/quienes-quien/perfilquien/omar-yepes-alzate>

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto general de contratación de la administración pública. Octubre 28 de 1993. DO. 41.094

Ley 1762 de 2015. Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. Julio 6 de 2015. DO. 49.565. Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Junio 6 de 1995. DO. 41.878

Ley 791 de 2002. Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil. Diciembre 27 de 2002. DO. 45.046

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Julio 25 de 2005. DO. 45.980

Ley 1182 de 2008. Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. Enero 8 de 2008. DO. 46.865

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. DO. 52.943

Marandici, I. (2017). *Oligarchic State Capture in Post-Communist Societies* [Tesis de doctorado, Universidad de Rutgers]. <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/55586/PDF/1/play/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano* (2ª. ed.). El Ministerio.

Navarro, J. (s.f.). *Erario*. <https://www.definicionabc.com/historia/erario.php>

Newman, V. y Ángel, M. P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 56. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf

O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Ad-Hoc.

Ortega, J. G. (2018). *Responsabilidad de los servidores públicos. Delitos contra la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública. http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1463963379_35d46da65d45c2474dbcfba7e3c39a43.pdf

Paternaim, R. (2007). *La teoría de los cuatro escalones. Violencia, criminalidad e inseguridad*. (Documentos de trabajo, FCS-DS; 2007/80). UR. FCS-DS.

Pérez, P. (2018, marzo 8). Seis mil millones valen una campaña tradicional al senado. *Las 2 Orillas*. <https://www.las2orillas.co/seis-mil-millones-vale-una-campana-tradicional-al-senado/>

Pombo, R. (1996). El poder para qué. *Semana*, 756.

Portafolio. (2018, mayo 3). *La corrupción el mayor mal del sistema de salud*. <https://www.portafolio.co/economia/la-corrupcion-el-mayor-mal-del-sistema-de-salud-516800>

Presidencia de la República. (2016, diciembre 21). *Comunicado sobre el pago de sobornos*. <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161221-Comunicado>

Procuraduría General de la Nación. (2016). *Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI*.

RAE. (2020). *Corrupción*. <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>

Romero, J. J. (2008). ¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. *Revista Chilena de Derecho*, 35(1), 9-35.

Sáenz, E. (1992). *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Semana. (2004, junio 26). Adjudicada construcción de doble calzada Bogotá-Girardot. <http://www.semana.com/noticias/articulo/adjudicada-construccion-doble-calzada-bogotagirardot/66604-3>

Semana. (2007, julio 20). *Cero y van 27 muertos*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/cero-van-27-muertos/87163-3/>

Semana. (2010a, agosto 9-16). En el Valle, otro congresista del PIN cuestionado. *Edición 1475*, 53.

Semana. (2010b, agosto 9-16). El legado del Magdalena. *Edición 1475*, 52-53.

Semana. (2013, junio 10-17). Una maraña de maniobras. *Edición 1623*, 48.

Semana. (2014a, abril 9). ¡Nada que despegue! <https://www.semana.com/edicion-imprensa/pais/articulo/nada-despega/200547/>

Semana. (2014b, agosto 11). El aeropuerto de Caldas: ¿otro elefante? <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-aeropuerto-de-caldas-otro-elefante/408346-3/>

Semana. (2014c, octubre 12-19). La caja menor. *Edición 1693*, 34-35.

Semana. (2014d, noviembre 10). Las irregularidades en Comfenalco Valle. <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-irregularidades-de-comfenalco-valle/405733-3>

Semana. (2014e, noviembre 9-16). ¿Aeroelefante? *Edición 1697*, 54.

Semana. (2015a, febrero 22-marzo 1). Tras los pesos pesados. *Edición 1712*, 52-53.

Semana. (2015b, agosto 30-septiembre 6). Abogados del diablo. *Edición 1739*, 48.

Semana. (2015c, agosto 30-septiembre 6). Los de la vista gorda. *Edición 1739*, 56-57.

Semana. (2016a, agosto 28-septiembre 4). El giro que tomó InterBolsa. *Edición 1791*, 64-65.

Semana. (2016b, agosto 28-septiembre 4). Sin precedentes. *Edición 1791*, 52-53.

Semana. (2016c, agosto 28-septiembre 4). Un duro golpe. *Edición 1791*, 54-55.

Semana. (2017a, abril 2-9). Mínima sentencia. *Edición 1822*, 44.

Semana. (2017b, abril 19). Es inaceptable quitarle funciones de sanción a la Procuraduría: Carrillo. <https://www.semana.com/nacion/articulo/foro-semana-sobre-corrupcion/522458>

Semana. (2020, +junio 19). A sanción presidencial, ley de pliegos tipo. <https://www.semana.com/nacion/articulo/noticias-hoy--aprueban-ley-de-pliegos-tipo/680963>

Stokes, S. (2007). Political Clientelism. En Ch. Boix y S. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press.

Thompson, J. B. (2001). *El escándalo político: Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Paidós.

- Thoumi, F. E. (2009). Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia. En J. G. Tokatlian (Comp.), **La guerra contra las drogas en el mundo andino. Hacia un cambio de paradigma** (pp. 51-123). Libros del zorzal.
- Tobón, G. (2017). **El país está diseñado para robar**: Cosmovisión (productor) [WEB]. <https://www.youtube.com/watch?v=rYYiTaulvEw>
- Tokatlian, J. G. (2011). La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino. **Pensamiento iberoamericano**, 8, 105-127.
- Transparencia por Colombia. (2019). **Informe monitor ciudadano**. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corruptcion-18.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2020). **Colombia: entre los países donde esfuerzos anticorrupción están estancados**. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/01/22/colombia-entre-los-paises-donde-esfuerzos-anticorruptcion-estan-estancados/>
- Transparency Internacional. (2013). <https://www.transparency.org/search>
- Vega, J. (2020, junio 12). Erario. <http://diccionario.leyderecho.org/erario/>
- Zamora, H. F. (2016, diciembre 11). Reficar es el mayor desfalco en la historia de Colombia. El contralor Edgardo Maya revela detalles del escándalo por irregularidades en la construcción. **El Tiempo**. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/entrevista-al-contralor-edgardo-maya-sobre-desfalco-de-reficar-49604>



Buitres de la corrupción.

Este libro fue diseñado con las familias tipográficas Bahnschrift y Aleo.

Manizales - Colombia

Este libro contribuye a la comprensión de las prácticas corruptas predominantes en Colombia. Se indagan las redes de actores y circuitos corruptos que participaron en hechos de corrupción, así como los alcances económicos del fenómeno y su impacto en el aumento de las desigualdades sociales. Aporta elementos significativos de reflexión para incentivar la profundización sobre las prácticas ilegales que minan la legitimidad del sistema democrático y del Estado de derecho. Es una invitación a transformar nuestra realidad a partir de la crítica, la denuncia, el control y la investigación, como herramientas que posibiliten dismantelar la corrupción.



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES®