



En-Contexto Revista de Investigación en
Administración, Contabilidad, Economía y
Sociedad

ISSN: 2346-3279

encontexto@tdea.edu.co

Institución Universitaria Tecnológico de
Antioquia

Lara Arias, Carlos Alberto

Mecanismos de control en la contratación estatal como elemento de la lucha
anticorrupción

En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y
Sociedad, núm. 1, enero-diciembre, 2013, pp. 37-65
Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551856274004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Mecanismos de control en la contratación estatal como elemento de la lucha anticorrupción

Carlos Alberto Lara Arias*

Resumen

El artículo relata el efecto que el proceso de integración económica, adoptado por el Estado colombiano con la Constitución Política de 1991, ha traído en esta materia, al pasar de un Estado ejecutor a uno con un rol más regulador. Lo anterior conlleva que los bienes y servicios que en gran medida eran asumidos directamente por la entidad estatal, ahora los suministren proveedores del sector privado o social, ampliando su participación indirecta en la prestación del servicio público y por ende en el logro de los fines del Estado.

Al considerar lo que implica el servicio público, y que su finalidad no es la que busca el sector privado, el gobierno ha diseñado mecanismos que promuevan la protección de los principios de la función pública en el proceso para la adquisición de bienes y servicios, ya que si bien la contratación es un medio para lograr la misión estatal, estos productos y servicios se involucran en la calidad de dicha misión, y por lo tanto se deben controlar para efectos de asegurar la transparencia, la selección objetiva, las condiciones técnicas e idóneas de los bienes, servicios y proveedores/contratistas, mediante la gestión eficiente, eficaz y efectiva de

* Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Medellín. Ha desempeñado diversos cargos públicos en la Contraloría General de Antioquia, Teled Medellín, Fondo Ganadero de Antioquia S. A., Procuraduría General de la Nación, y como asesor externo del Instituto para el Desarrollo de Antioquia —IDEA— y la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. Docente en pregrado y posgrado en la Fundación Universitaria San Martín, Universidad de San Buenaventura —seccional Medellín, Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—, Universidad Autónoma Latinoamericana —UNAULA— y Universidad de Medellín. Es actualmente docente del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, en la Facultad de Administración, programa Tecnología en Gestión Pública. Es además consultor del sector público y privado. carloslara@elpoli.edu.co

los recursos que se tienen para los procesos contractuales. Aunque existen esos controles y múltiples normas que regulan y determinan la forma de contratar, que fijan los fines de la contratación y establecen varias formas de responsabilidad, los procesos contractuales que adelantan las entidades estatales siguen siendo presa de la corrupción, lo que lleva a preguntarse qué otros factores inciden en esta problemática y cuál puede ser su solución.

Palabras clave: Estado, contratación, corrupción, transparencia, control.

Control mechanisms in government engagement as a part of fight against corruption

Abstract

This paper narrates the effect the economic integration process fostered by Colombian government through its Political Constitution of 1991 has brought on the issue of control mechanisms in state hiring to prevent corruption, when it shifted from being a Executive State to be a more regulating one. This means goods and services, which were at a high extent directly covered by State, are now covered by providers from the private and/or social sectors, thereby extending their indirect participation in public service provision and, therefore, in the accomplishment of State's goals.

When considering what public service involves, and that its purpose is different from the private sector's, government has designed several mechanisms to promote the protection to the principles of public function in the process of goods and services procurement, since even though hiring is a means to accomplish state's mission, those goods and services are involved in the quality of such a mission, and therefore, they should be controlled so as to guarantee transparency, fair selection, technical and proper conditions of goods, services, and suppliers/contractors, through an efficient and effective management of resources allocated for contractual processes. Even though those controls and a number of standards are in place to regulate and guide hiring, establishing hiring goals and forms of liability, hiring processes advanced by state entities continue to be prey to corruption, which leads to ask what other factors impinge upon this problem, and which could be a solution to it.

Key words: State, hiring, corruption, transparency, control.

Mécanismes de control dans la passation de marchés publics comme partie de la lutte contre la corruption

Résumé

Le présent article aborde l'effet du processus d'intégration économique mis en place par l'État colombien avec la Constitution Politique de 1991 sur les mécanismes de contrôle de la passation de marchés publics dans la lutte contre la corruption, dans un moment où l'État n'exécute plus et devient plus régulateur. De ce fait, la plupart des biens et services auparavant pris en charge directement par l'État sont désormais fournis par des entreprises soit du secteur privé soit du secteur associatif. De cette manière, ces deux secteurs élargissent leur participation indirecte dans l'action du secteur public contribuant ainsi à l'accomplissement des buts de l'État.

Étant donné la nature du service public et le fait que sa finalité n'est pas la même que celle du secteur privé, le gouvernement a développé des mécanismes visant à la sauvegarde des principes de la fonction publique dans le processus d'acquisition de biens et de services. Et puisque c'est en faisant appel à des marchés publics que l'État remplit ses fonctions, les biens et les services ainsi obtenus font partie de la qualité de l'action étatique. Du coup ces derniers, ainsi que les fournisseurs et les adjudicataires, doivent être soumis à la vigilance aux effets de garantir la transparence et la sélection impartiale, ainsi que leurs conditions techniques et leur qualité. Et pour réussir dans cette démarche l'État se sert de la gestion efficiente, efficace et effective des moyens financiers disponibles pour la mise en place des adjudications. Malgré l'existence de ces contrôles de même que des réglementations sur les procédures d'adjudication fixant les buts de ces dernières et les diverses responsabilités, les processus d'adjudication de l'État continuent à être l'objet de pratiques corruptives. Cela nous amène à nous questionner sur quels sont les autres facteurs responsables de cette problématique et sur le moyen de la remédier.

Mots-clés: État, passation des marchés publics, corruption, transparence, contrôle.

Propósito de reflexión

Dentro de la orientación neoliberal del Estado, adoptada parcialmente en la Constitución de 1991, la contratación adquiere una gran preponderancia como herramienta para el logro de los fines del Estado. La disminución de su tamaño y, por ende, la renuncia a una capacidad operativa directa, en su nuevo rol de Estado director, coordinador, regulador y vigilante, llevan cada día más a que se dé paso a la figura de la colaboración y asignación de funciones y actividades públicas a los particulares, a través de la contratación. Al ampliarse el espectro y la necesidad contractual, infortunadamente se amplía también la posibilidad de que esta actividad sea permeada por fenómenos de corrupción, lo cual se nota en el incremento de noticias y estadísticas que en este campo denuncian actuaciones irregulares contractuales. De lo anterior se deduce la importancia de considerar estrictos y funcionales mecanismos de control para la actividad, conocerlos y aplicarlos, en aras de una gestión pública transparente.

El objetivo de esta reflexión es abordar el tema de los mecanismos de control a la contratación del Estado, a la luz del siguiente interrogante: ¿Los múltiples mecanismos jurídicos de control a la contratación del Estado que existen hoy en Colombia son instrumentos suficientes, idóneos y eficientes para frenar la corrupción?

La nueva gestión pública

Históricamente, se asiste a la evolución de la concepción del Estado y del papel que la administración pública debe cumplir. Así, se ha transitado por diversas etapas, desde el Estado absolutista, pasando por el Estado liberal clásico, el Estado intervencionista, el Estado prestador de servicios, vigente durante gran parte del siglo XX y que entró en crisis ante lo desmesurado de su tamaño, requerido y necesario para poder prestar directamente los servicios a su cargo, pero insostenible económicamente, hasta llegar a la figura actual, en la cual el Estado ha cedido su papel operativo para convertirse en un ente regulador, director, supervisor.

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD, en el documento: “Una nueva gestión pública para América Latina”,¹

1. Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el cual está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior; con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los

servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior.

La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político. (...) En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. (...) Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad.

Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas. (CLAD, 1998)

Una de las consecuencias del anterior modelo es que el Estado, al dejar de prestar directamente servicios, y para poder intervenir activamente en los distintos fenómenos sociales, económicos, políticos, etc. que debe regular, está obligado a participar en el mercado de bienes y servicios, y para esto debe recurrir a varias herramientas, entre ellas la contratación estatal.

El mercado de bienes y servicios

El Estado, al igual que toda empresa para funcionar adecuadamente, necesita comprar y vender bienes y servicios. Esta actividad se constituye entonces en uno de los más importantes motores de desarrollo económico y social de los pueblos. Según muchos autores, el libre mercado es una de las más claras manifestaciones de la libertad humana, porque da primacía a la voluntad y a las preferencias de las personas, y es también un instrumento de justicia y equidad, ya que modera la ambición excesiva de ganancia, responde a las exigencias de los consumidores y premia los esfuerzos empresariales, la creatividad y la innovación.

La lógica del libre mercado es la eficiencia, el mercado proporciona incentivos para el uso eficiente de los recursos, que son escasos, especialmente en el sector público, por lo que ha de dárseles el mejor uso para que se obtenga de ellos un mayor beneficio.

La relación entre moral y economía es necesaria e intrínseca. Actividad económica y comportamiento moral se compenetran íntimamente (...) “También en la vida económico-social deben respetarse y promoverse la dignidad de la persona humana, su entera vocación y el bien de toda la sociedad ya que el hombre es el autor, el centro y el fin de toda la vida económico-social”. (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2004, 331)

En el caso del Estado contratante, sin embargo, la rentabilidad económica se ve supeditada a la rentabilidad social que el Estado debe buscar para poder cumplir los fines trazados para este tipo de organización política. En efecto, el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia marca el derrotero de la acción estatal al señalar que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,

administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Colombia, Secretaría del Senado, 1991)

De lo anterior se deriva que, al contratar, el Estado no actúa como un particular más en busca de una utilidad o un beneficio estrictamente monetarios, sino que busca realizar su razón de ser como Estado: el bienestar común. Por eso, quienes contratan a nombre del Estado no pueden, ni deben olvidar, que su actividad en este campo se realiza para un fin altruista: el beneficio de la comunidad a la cual sirven como funcionarios públicos, de ahí el término acuñado por la Constitución actual de “servidores públicos”, por ello no buscan su interés personal o particular sino el bien de aquellos que les han confiado, directa o indirectamente, la administración de los bienes públicos que son de todos.

El principio de economía, junto con el de transparencia y el de responsabilidad, son la fuente, la base y el soporte de la contratación pública en Colombia. Y son también los valores que legitiman esta actividad que debe realizar el Estado para poder cumplir con los fines esenciales, entre los cuales se incluyen el servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

Infortunadamente, hoy en día, la actividad de compra y venta de bienes y servicios por parte del Estado colombiano, la cual se realiza a través del acto jurídico denominado contrato estatal, dista mucho de los principios que inspiraron el comercio en sus orígenes, y es preciso reconocer que las entidades del Estado, en la gran mayoría de los contratos que celebran, desconocen los principios generales de la economía, la función pública y la contratación estatal en Colombia. La contratación pública ha pasado de ser uno de los principales motores de desarrollo económico a una de las principales fuentes de corrupción y de enriquecimiento sin causa para servidores públicos y particulares que participan en esta actividad.

La corrupción y la lucha contra ella

El problema público colombiano que más desvela a nuestro Estado, después del problema de la seguridad, es el de la corrupción. (...) La corrupción es un cáncer de mil caras que mina la integridad y la ética del Estado, mediante el desangre paulatino pero constante de sus finanzas. Y es un problema de múltiples facetas por la cantidad de manifestaciones que del mismo podemos encontrar. Tan es manifestación de este fenómeno

el cobrar por la adjudicación de un contrato o apropiarse indebidamente de dineros o recursos del Estado, como lo es la actitud del servidor público que cobra su salario sin realizar ninguna actividad que otorgue valor agregado a la administración pública. Combatir esta abominable práctica es responsabilidad de todos y preocupación constante de cualquier ente social. (Lara, 2003, p. 73)

Transparencia por Colombia define la corrupción como:

(...) el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. Esta definición incluye tres elementos: 1) El mal uso del poder. 2) Un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado. 3) Un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos.

Dice también Transparencia por Colombia que la corrupción es:

El abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones.

Según el Barómetro Global de Corrupción, las entidades más afectadas por la corrupción son el Congreso y los partidos políticos. El mal de la corrupción,

(...) afecta además, a la administración de justicia, a los procesos electorales, al pago de impuestos, a las relaciones económicas y comerciales nacionales e internacionales, a la comunicación social. Está por igual en la esfera pública como en la privada; y una y otra se necesitan y complementan". (...) Se liga al narcotráfico, al comercio de armas, al soborno, a la venta de favores y decisiones, al tráfico de influencias, al enriquecimiento ilícito. La corrupción refleja el deterioro de los valores y virtudes morales, especialmente de la honradez y de la justicia. Atenta contra la sociedad, el orden moral, la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos. (Cisneros, 2002)²

2. Ensayo de monseñor Vicente Rodrigo Cisneros Durán, Arzobispo de Cuenca, Ecuador. Anteriormente fue Obispo de Ambato y Obispo Auxiliar de Guayaquil. Es autor de numerosos artículos de opinión sobre la corrupción. Colaborador de la redacción para la Carta Pastoral de los Obispos del Ecuador en 1998.

Sobre el tema, la Conferencia Internacional “La lucha contra la corrupción”, organizada por el Pontificio Consejo Justicia y Paz, que se llevó a cabo los días 2 y 3 de junio de 2006, se manifestó en el siguiente sentido:

El fenómeno de la corrupción siempre ha existido, sin embargo es sólo desde hace pocos años que se ha tomado conciencia de él a nivel internacional. El mayor número de las convenciones contra la corrupción y de los planes de acción, redactados por los Estados de manera particular, por grupos de Estados y por Organismos Internacionales en los ámbitos del comercio internacional, en la disciplina de las transacciones internacionales y especialmente en el ámbito de las finanzas, pertenecen a los últimos tres lustros. Esto significa que la corrupción se ha convertido ya en un fenómeno relevante, y también que se está difundiendo a nivel mundial su valoración negativa con lo cual se consolida una conciencia nueva de la necesidad de combatirla. Para este fin, se han elaborado instrumentos de análisis empírica y evaluación cuantitativa de la corrupción que nos permiten conocer mejor las dinámicas propias de las prácticas ilegales a ella vinculadas, con el objetivo de predisponer instrumentos más adecuados, de tipo jurídico y represivo, para combatir estos fenómenos.

Este cambio reciente se produjo, en particular, por dos grandes acontecimientos históricos. El primero ha sido el fin de los bloques ideológicos después de 1989 y, el segundo, la globalización de las informaciones. Ambos procesos han contribuido a poner más en evidencia la corrupción y a tomar una conciencia adecuada del fenómeno. La apertura de las fronteras consecuencia del proceso de la globalización permite que la corrupción sea exportada con mayor facilidad que en el pasado, pero también ofrece la oportunidad de combatirla mejor; a través de una colaboración internacional más estrecha y coordinada.

La corrupción es un fenómeno que no conoce límites políticos ni geográficos. Está presente en los países ricos y en los países pobres. La entidad de la economía de la corrupción es difícil de establecer en manera precisa y, en efecto, sobre este punto los datos con frecuencia no coinciden. De cualquier forma se trata de enormes recursos que se sustraen a la economía, a la producción y a las políticas sociales. Los costos recaen sobre los ciudadanos, ya que la corrupción se paga desviando los fondos de su legítima utilización. (...) La corrupción atraviesa todos los sectores sociales: No se puede atribuir sólo a los operadores económicos ni

sólo a los funcionarios públicos. La sociedad civil tampoco está exenta. Es un fenómeno que atañe tanto a cada uno de los Estados como a los Organismos Internacionales.

La corrupción se favorece por la escasa transparencia en las finanzas internacionales, la existencia de paraísos fiscales y la disparidad de nivel en las formas de combatirla, con frecuencia restringidas al ámbito de cada Estado, mientras que el ámbito de acción de los actores de la corrupción es con frecuencia supranacional e internacional. Es también favorecida por la escasa colaboración entre los Estados en el sector de la lucha contra la corrupción, la excesiva diversidad en las normas de los varios sistemas jurídicos, la escasa sensibilidad de los medios de comunicación con respecto a la corrupción en ciertos países del mundo y la falta de democracia en varios países. Sin la presencia de un periodismo libre, de sistemas democráticos de control y de transparencia, la corrupción es indudablemente más fácil.

Hoy la corrupción despierta mucha preocupación ya que también está vinculada con el tráfico de estupefacientes, el reciclaje de dinero sucio, el comercio ilegal de armas y con otras formas de criminalidad.

Si la corrupción es un grave daño desde el punto de vista material y un enorme costo para el crecimiento económico, sus efectos son todavía más negativos sobre los bienes inmateriales, vinculados más estrechamente con la dimensión cualitativa y humana de la vida social. La corrupción política, como enseña el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, «compromete el correcto funcionamiento del Estado, influyendo negativamente en la relación entre gobernantes y gobernados; introduce una creciente desconfianza respecto a las instituciones públicas, causando un progresivo menosprecio de los ciudadanos por la política y sus representantes, con el consiguiente debilitamiento de las instituciones».

Existen nexos muy claros y empíricamente demostrados entre corrupción y carencia de cultura, entre corrupción y límites de funcionalidad del sistema institucional, entre corrupción e índice de desarrollo humano, entre corrupción e injusticias sociales. No se trata sólo de un proceso que debilita el sistema económico; la corrupción impide la promoción de la persona y hace que las sociedades sean menos justas y menos abiertas.

La corrupción es un hecho muy grave de deformación del sistema político. El Compendio de la Doctrina Social la estigmatiza así: «La corrupción distorsiona de raíz el papel de las instituciones representativas, porque las usa como terreno de intercambio político entre peticiones clientelistas y prestaciones de los gobernantes. De este modo, las opciones políticas favorecen los objetivos limitados de quienes poseen los medios para influenciarlas e impiden la realización del bien común de todos los ciudadanos». La corrupción se enumera «entre las causas que en mayor medida concurren a determinar el subdesarrollo y la pobreza» y, en ocasiones, está presente también al interior de los procesos mismos de ayuda a los países pobres.

La corrupción priva a los pueblos de un bien común fundamental, el de la legalidad, del respeto por las reglas y el funcionamiento correcto de las instituciones económicas y políticas, de la transparencia. La legalidad es un verdadero bien común con destino universal. Es también la legalidad una de las claves para el desarrollo, en cuanto permite establecer relaciones correctas entre sociedad, economía y política, y predispone el marco de confianza en el que se inscribe la actividad económica. Siendo un “bien común”, se le debe promover adecuadamente por parte de todos. Todos los pueblos tienen derecho a la legalidad. Entre las cosas que se deben al hombre en cuanto hombre está precisamente también la legalidad. La práctica y la cultura de la corrupción deben ser sustituidas por la práctica y la cultura de la legalidad. (Cardenal Martino, 2006)

Índices de corrupción en Colombia

En el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, Colombia partió de un puntaje de 2,2/10 en 1998. Tras alcanzar un puntaje de 3,9/10 en 2006, en 2011 tuvo una puntuación de 2,8 y se ubicó en el puesto 80 entre 183 países y territorios.

Según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina —LAPOP— Barómetro de las Américas 2011, la percepción de corrupción en el país es de 81%, frente a 78,2% en 2010. Es el valor más alto que se ha encontrado desde 2004, el primer año en que se realizó el estudio. Sin embargo, es un problema prioritario solo para el 12% de los entrevistados.

En la opinión de los empresarios, la corrupción es el factor que más dificulta la competitividad para las empresas privadas colombianas, según el estudio Doing Business 2012, del Banco Mundial.

La Segunda Encuesta Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas 2010, realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, arroja que el 93% de los empresarios considera que hay quienes ofrecen sobornos en sus negocios, mientras que el 26% de ellos afirma tener programas e inversiones contra el soborno.

Según el Barómetro Global de la Corrupción 2010, un 52% de las personas encuestadas afirman que las prácticas corruptas van en aumento. Un 35% piensan que las medidas tomadas han sido eficaces mientras que el 46% perciben lo contrario.

Los partidos políticos y el Congreso reciben una calificación de 4,2/5, donde 1 es nada corrupto y 5 muy corrupto. Los sectores mejor calificados por los colombianos encuestados son la educación, las ONG y los medios de comunicación, con calificaciones de 2,5/5, 2,6/5 y 2,7/5 respectivamente.

En el Barómetro, los colombianos calificaron con 3,8 el nivel de percepción de corrupción de la rama judicial. Según el estudio LAPOP 2011, el sistema de justicia nacional fue catalogado por los colombianos, en una escala de 0 a 100, con un nivel de confianza de 51,8, por debajo del promedio de confianza del total de instituciones (53,4).

Los resultados del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas señalan que sólo el 8% de las entidades públicas evaluadas (exceptuando las de naturaleza especial) se ubican en bajo riesgo de corrupción.

Según el diario *Portafolio*, las mordidas en la contratación promedian el 14,8% del valor de un contrato, lo que revela una costumbre preocupante en la cual tanto el sector público como el privado están convencidos de la necesidad de pagar para que se adjudique un contrato, más allá de que la propuesta sea o no la mejor.

La lucha contra la corrupción es un valor y una necesidad

La lucha contra la corrupción requiere que aumenten tanto la convicción —a través del consenso dado a las evidencias morales—, como la conciencia que con esta lucha se obtienen importantes ventajas sociales. Es ésta la enseñanza social que encontramos en la Centesimus Annus: “El hombre tiende hacia el bien, pero es también capaz del mal; puede trascender su interés inmediato y, sin embargo, permanece vinculado a él. El orden social será tanto más sólido cuanto más tenga en cuenta este hecho y no oponga el interés individual al de la sociedad en su conjunto, sino que busque más bien los modos de su fructuosa coordinación”. (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2004)

Se trata de un criterio realista bastante eficaz. Este señala que se debe apostar por los rasgos humanos virtuosos, pero también incentivarlos; pensar que la lucha contra la corrupción es un valor, pero también una necesidad; la corrupción es un mal, pero también un costo; el rechazo de la corrupción es un bien, pero también una ventaja; el abandono de prácticas corruptas puede generar desarrollo y bienestar, y los comportamientos honestos se deben incentivar y castigar los deshonestos.

En la lucha contra la corrupción es muy importante que las responsabilidades de los hechos ilícitos salgan a la luz, que los culpables sean castigados con formas reparadoras de comportamiento socialmente responsable. Es importante también que se premie a los países o grupos económicos que trabajan con un código ético intolerante con los comportamientos corruptos.

La corrupción en la contratación del estado colombiano

La corrupción es un fenómeno del cual no está libre ningún grupo social ni sector ni actividad, pero sin lugar a dudas es la contratación estatal uno de los aspectos de la gestión pública más vulnerables a la corrupción, fenómeno que va en aumento, a pesar de los múltiples mecanismos de control que se han diseñado para contrarrestarlo. Así se desprende de los recientes informes de la Procuraduría General de la Nación y Transparencia por Colombia, organismos de control y vigilancia que, en atención al alarmante crecimiento de este negativo fenómeno, han creado de tiempo atrás grupos permanentes de monitoreo y seguimiento a esta actividad.

La corrupción en la contratación ha evolucionado a formas más sofisticadas y complejas, los actores son más diversos, organizados y con frecuencia están vinculados a redes delincuenciales con objetivos de largo plazo que buscan afectar actividades claves en el desarrollo económico y social del país. La cultura del atajo, entendida como la obtención de resultados mediante la utilización de métodos ilegítimos, es un fenómeno creciente de comportamientos no éticos, que son vistos por quienes los usan como actos de audacia y astucia, y justifican la corrupción en función de los fines perseguidos y en el inadecuado comportamiento de la mayoría.

En diciembre de 2010 la Organización Transparencia por Colombia dio a conocer su informe de evaluación a la gestión administrativa de 158 entidades estatales, e hizo un llamado de “alerta máxima” por la falta de transparencia

en la contratación pública. En aquella oportunidad manifestó: “De los 151.310 contratos suscritos por las entidades, sólo 813 (0,5%) usaron licitación pública”. Según la organización, “aunque no todas las contrataciones se deben realizar por esta vía, llama la atención la baja utilización de esta modalidad”.

Además, la mitad de esos 151.310 contratos (75.794) se adjudicaron de manera directa. Ese 50%, explica la coordinadora de los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas, “es muy alto” cuando el ideal es que sea “menos del 20%”.

Se encontró que en las entidades de nivel municipal se dejaron de publicar el 70% de las licitaciones públicas; en las de carácter departamental, el 50%, y en las nacionales, el 15%.

En el caso de los contratos de obra pública (2.270), se determinó que el 60% de ellos no tuvieron interventoría (sólo se reportaron 928 de estos contratos).

Continúa el informe diciendo: “En 66 entidades del Estado, más del 50% de sus empleados trabajan por prestación de servicios. En el caso de las entidades de naturaleza especial, cuatro de las 21 evaluadas tienen entre el 75 y el 100% de su personal con contratos bajo esta misma modalidad”.

Lo grave de este punto, según Transparencia por Colombia, es que un contratista que tenga una función clave en la gestión de la entidad no es capacitado ni evaluado y por lo tanto tiene un mínimo de responsabilidad fiscal y disciplinaria, como sí ocurre con los empleados oficiales. “La gestión del Estado está quedando en manos de contratistas que no tienen control alguno. Si toman malas decisiones, nada pasa con ellos”, se advirtió. Además, 43 entidades (37%) no recurrieron a la meritocracia para seleccionar a los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Por su parte sobre el tema de la corrupción en la contratación estatal a través de la Circular conjunta 014, emitida el 1.º de junio de 2011 por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República se manifestaron en el siguiente sentido:

La Auditoría General de la República, en el marco del “Proyecto de Control al Control” de la contratación, observó que el 47% de los procesos contractuales de los sujetos vigilados por las contralorías se realizan a través de contratación directa.

Así mismo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, han diagnosticado que a menudo se acude a la contratación directa para eludir los procedimientos de selección acordes con la naturaleza de los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir o con su cuantía; situación manifestada en la Circular Conjunta de la Procuraduría General, la Contraloría General y la Auditoría General, 014 de 2011.

Se ha encontrado también que se entregan importantes recursos del presupuesto estatal a particulares, sociedades de economía mixta, instituciones de educación superior y fundaciones, entre otros, que no resultan idóneos para ejecutar el objeto pactado, lo que impide que se satisfagan las necesidades que suscitaron el correspondiente negocio jurídico, exponiendo los intereses colectivos involucrados (...)

Mecanismos de control en la contratación

En el marco de lo visto hasta ahora, según el cual la contratación es una actividad de gran trascendencia en el campo de lo público que maneja inmensos recursos de la comunidad, obviamente era necesario el establecimiento de innumerables controles para evitar que la contratación fuera presa de la corrupción y asegurar así el cumplimiento de sus fines.

Para iniciar, la Constitución Política de Colombia establece un régimen de responsabilidades para los servidores públicos, demarcado por los Artículos 6, 90 y 124 de la carta, y que han sido objeto de múltiples desarrollos legislativos con el fin de hacerlo operativo. Así, encontramos normas como: la Ley 678 de 2001, la Ley 734 de 2002, la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, a las que sumamos la legislación penal colombiana.

Colombia se ha decantado por un régimen de múltiples responsabilidades, lo que lleva a que por un hecho se deriven varias formas de responsabilidad para el funcionario o servidor interviniente. Así, se establecen en nuestro sistema las responsabilidades de índole civil, administrativa o patrimonial; disciplinaria, fiscal y penal, para los servidores públicos y, eventualmente, para los particulares, cuando estos manejan bienes, fondos o recursos del Estado.

La existencia de este régimen de responsabilidades diversas tiene como primer objetivo un efecto disuasivo, actuar como una especie de “amenaza” que pende sobre el servidor como advertencia de lo que puede pasar si no cumple cabalmente con los deberes, obligaciones y principios del servicio público. Se tiene, pues, un control disuasivo desde este punto de vista.

En lo que tiene que ver con la gestión pública, no se puede dejar de lado que la misma Constitución ordenó el establecimiento de un control interno a esta actividad. En efecto, nuestra carta política en su Artículo 269 señala que:

En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Este Control Interno, unido a un concepto de administración por procesos, y desarrollado por la Ley 87 de 1993 y el Decreto 1599 de 2005 (por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano), tiene por fin crear un sistema en el cual la administración pública tenga claramente definidos sus procedimientos, e instaure en ellos puntos o elementos de control que buscan la calidad real, la veracidad, la conservación de la información y la legalidad de las diversas actividades adelantadas por la administración. Este control interno está diseñado como una responsabilidad de todos y cada uno de los servidores que intervienen en el respectivo proceso.

En el campo específico de la contratación, ya la Ley 80 de 1993 traía mecanismos y elementos para un control de esta actividad. Como primera medida, y como ya se indicó al inicio de este documento, la ley trae una serie de principios en sus Artículos 24, 25 y 26, cuya observancia busca garantizar que la actividad contractual no se desvíe y cumpla su finalidad: transparencia, economía y responsabilidad. Asimismo, como actividad de la administración que es, la contratación debe guiarse también por los principios señalados en el Artículo 209 de la Constitución Política, como lo define el Artículo 23 de la Ley 80 de 1993, los cuales son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El seguimiento y acatamiento de estos principios, por quienes adelantan esta actividad, ya de por sí buscan garantizar el adecuado desenvolvimiento de la contratación estatal.

Adicionalmente, la Ley 80 de 1993 trae diversas normas referentes a la necesidad de un control adecuado de la contratación en sus diversas etapas. Así, por ejemplo, el Artículo 4 de la ley citada dispone en sus principales apartes:

De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el Artículo anterior, las entidades estatales:

1.º Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. (...) 4.º Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. (...) Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías. (...) 5.º Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.

Además, la misma Ley 80 de 1993 en su Artículo 14 agrega:

De los medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1.º Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el Artículo 77 de esta Ley.

2.º Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. (...) Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios. (...) En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.

Parágrafo.- En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

Igualmente, la Ley 1150 de 2007, en su Artículo 3, establece la obligación de disponer de mecanismos e instrumentos que permitan atender el principio de publicidad que debe acompañar el proceso contractual y asegurar la transparencia del mismo, con el desarrollo de un Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP— y que se materializa a través del sitio web www.contratos.gov.co

Dentro del desarrollo normativo en este campo, y a fin de no extender demasiado, se cita por último la Ley 1474 de 2011, denominada Estatuto Anticorrupción. Esta norma tenía como finalidad básica, según su exposición de motivos, “introducir nuevas disposiciones que se ajusten a las necesidades actuales que la lucha contra la corrupción exige, propendiendo subsanar e integrar aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente”. En el campo específico de la contratación estatal, la ley tenía como finalidad: “Realizar reformas puntuales

para aumentar la transparencia y garantizar la sanción de la corrupción y el fraude en esta actividad estatal”.

Para lograr lo anterior la ley contemplaba una serie de medidas en estos campos:

- Creación de nuevos tipos de inhabilidades e incompatibilidades, y ampliación de algunos de los existentes.
- Configuración de un referente legal expreso en materia de supervisión e interventoría de la actividad contractual.
- Configuración de un procedimiento expedito para apremiar o castigar al contratista incumplido.
- Adopción de medidas para garantizar la transparencia y la selección objetiva en los procesos de mínima cuantía.
- Establecimiento de un sistema de seguimiento a los anticipos entregados en virtud de la contratación estatal.

Como puede observarse, la ley hizo énfasis en el mecanismo de la supervisión e interventoría como un referente necesario en materia de control en la contratación. Si bien en la normatividad contractual ya se hablaba de la interventoría en este campo, la Ley 1474 de 2011 “aterriza” y precisa los conceptos en torno a esta figura.

Así, la interventoría y la supervisión se definen como “el conjunto de actividades que en representación de la Entidad realiza una persona natural o jurídica para vigilar, controlar, verificar y colaborar en la ejecución de los contratos o convenios”, y que tiene como finalidad “el control y vigilancia de las acciones del contratista, con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato y sus elementos integrantes: Pliego de condiciones, oferta, invitación, etc.”.

Esto se desprende del Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el cual dispone:

Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del

contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante lo anterior, cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la entidad a través del supervisor.

El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

Parágrafo 1. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

La Ley además incrementa la responsabilidad de los interventores, y les asigna facultades y deberes, tal como se deriva del Artículo 84, según el cual:

La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...) Los interventores y supervisores

están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

De acuerdo con lo anterior, la interventoría y la supervisión de la contratación tienen a su cargo estas actividades:

- Aseguramiento del cumplimiento de las obligaciones pactadas para que se desarrolle el objeto del contrato dentro del tiempo y con los recursos que se hayan presupuestado.
- Verificación constante del cumplimiento de la normatividad vigente por la entidad y el contratista.
- Provisión continua, oportuna y periódica de información necesaria a la entidad, sobre el avance, estado y desarrollo de la ejecución del contrato.
- Vigilancia de la ejecución de las asignaciones presupuestales comprometidas y definidas dentro de los contratos, para que se cumplan como fueron acordadas.
- Verificación de actas de avance.
- Verificación de la liquidación final del contrato.
- Verificación y seguimiento de la vigencia y suficiencia de las garantías.
- Verificación y seguimiento de la calidad de los materiales, obras, bienes y servicios recibidos.
- Verificación y seguimiento del correcto manejo del anticipo.

El cabal cumplimiento de las actividades de interventoría y supervisión permitiría garantizar un adecuado desarrollo del contrato y cerrar el paso a prácticas corruptas.

Ya de una manera general, la Ley 1474 de 2011, y como una estrategia integral anticorrupción, que incluye obviamente la contratación estatal, obliga a establecer un plan anticorrupción y de atención al ciudadano, cada año, a través de la metodología consagrada en el Decreto 2641 de 2012, como un mecanismo que ayude a identificar y prevenir situaciones, procesos y procedimientos susceptibles de ser permeados por la corrupción.

Además de estos controles, que se pueden llamar internos, puesto que los debe ejercer la entidad misma, existen los controles externos, a los cuales ya se había hecho referencia antes, como son el control fiscal y el disciplinario, que permiten que entes externos, como las contralorías, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, vigilen el cumplimiento de la normatividad, los principios y finalidades de la contratación estatal, y deducir las consecuentes responsabilidades para quienes no los han cumplido. Por ejemplo, la Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, en sus Artículos 9 al 19 contempla diversos mecanismos de control que ejercerán las contralorías, entre los cuales están: el de legalidad, el de gestión, el de resultados, la evaluación del control interno y el financiero, los cuales permiten determinar si la gestión fiscal de la entidad y de los servidores públicos ha sido ajustada a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales, según el Artículo 8 de la misma norma.

No obstante, la eficiencia y la eficacia de los denominados organismos de control son frecuentemente cuestionadas en cuanto a sus resultados y oportunidad, debido a múltiples factores, tales como politización, poca preparación de los funcionarios, falta de un concepto técnico del control, falta de instrumentos modernos para ejercerlo, etc.

No menos importancia reviste el denominado control social, el cual es propio de un estado participativo, como se define el colombiano, en el preámbulo y en los Artículos 1 y 3 de la Constitución, al definir como una democracia participativa, en la cual el pueblo, detentador de la soberanía, cuenta con mecanismos que le permiten directamente participar en la vida social, política y económica del país.

Este control social va desde formas tan simples como el poder que tiene cualquier ciudadano de denunciar las actuaciones que considere irregulares, hasta formas organizadas como la consagrada en el Artículo 1 en la Ley 850 de 2003, mediante la cual se estructuran las denominadas veedurías ciudadanas. Dicha ley contempla estas organizaciones como:

El mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Una veeduría ciudadana bien entendida se convierte, pues, en un instrumento valiosísimo para que la comunidad defienda lo suyo.

Como puede observarse del anterior resumen, son muchos y diversos los mecanismos de control existentes que teóricamente permiten combatir la corrupción. Entonces, ¿por qué este fenómeno reviste cifras tan alarmantes?

Combate contra la corrupción

En el año 2003, el autor de este escrito sostenía en otro artículo que el combate contra la corrupción debía hacerse desde dos frentes:

1. Un frente preventivo: mediante el cual se ataquen las causas que originan este fenómeno. Entre las medidas requeridas en este punto tenemos:

Reforzar la capacitación de los funcionarios públicos, es urgente la profesionalización de la administración pública, entendiendo por tal el entendimiento de que es en sí misma una ciencia y por ende requiere de conocimientos pedagógicos y mecanismos de conocimiento propios. No podemos seguir, por ejemplo, con un sistema que a los alcaldes solamente les exige un requisito de nacimiento o permanencia, sin que se les exija una verdadera capacidad para el cargo.

La adopción de justas y oportunas retribuciones salariales y un régimen de estímulos adecuado para evitar las tentaciones de la corrupción derivadas de la insatisfacción y las necesidades económicas.

El incremento de la eficiencia y la eficacia del Estado, mediante la optimización de sus funciones y procedimientos y la eliminación de trabas burocráticas y las que impone la tramitomanía. Infortunadamente, Colombia es un país de trámites, de culto al inciso y al reglamento y además, para peor, de inmensa resistencia y refracción al cambio.

El fortalecimiento de la educación y la formación humana integral basada en valores éticos y morales: la tolerancia, el respeto de lo público, la honestidad, el cumplimiento del deber y la palabra empeñada.

La implementación de medios de divulgación efectivos para que la ciudadanía conozca la actividad de la administración pública, conjuntamente con mecanismos de acceso de la ciudadanía al control popular de la actividad de las entidades del Estado.

2. Un frente sancionatorio: Mediante medidas tales como:

El endurecimiento de las sanciones y penas a las prácticas corruptas.

La ampliación de la normatividad para incluir prácticas de corrupción socialmente “toleradas”.

El incremento de la eficiencia y la eficacia de los órganos dedicados a combatir la corrupción, de manera que actúen oportunamente.

Un efectivo propiciamiento de la participación y la denuncia comunitaria seria que permita identificar situaciones de corrupción. (Lara, 2003, p. 73)

Aunque se ha avanzado en algunos de los aspectos enunciados, se sigue viendo que la corrupción manifestada a través del interés ilícito en la celebración de contratos, las famosas comisiones, el CVY (“cómo voy yo”), los sobrecostos, la realización de contratos innecesarios para beneficiar amigos contratistas y la celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, sigue constituyendo una problemática grave, como demuestran las estadísticas, los titulares en los medios de comunicación y las investigaciones y decisiones que adelantan los organismos de control, las cuales, en su mayoría, tienen relación con la contratación estatal.

La corrupción en la contratación del Estado es una dolorosa realidad, como lo demuestran los múltiples trabajos de investigación realizados por los organismos de control y vigilancia del Estado, las universidades y los expertos en la materia. Así lo publican los informes de estas mismas entidades y de los medios de comunicación y así lo reconocen y aceptan con cierta y lamentable resignación los ciudadanos.

Lo anterior lleva a concluir que la base del problema no es normativa ni de controles, puesto que ambos abundan, como quedó constancia en estas páginas. El problema es de valores de quienes ejercen la función pública y privada, pues ambos son actores de las prácticas corruptas. Tanto el servidor que pide o recibe, como el particular que ofrece o paga, son responsables de esta situación.

La solución está en la conciencia de quienes participan en los procesos de contratación, contratantes y contratistas, que deben restablecer los valores éticos y morales que se han desvanecido con el uso y la aplicación constantes de prácticas corruptas. La ética, la honradez y la conciencia del servicio público, no como un empleo más, sino como una verdadera vocación de ayuda a los demás, deben primar en la gestión de quienes están al frente del Estado por encima del interés particular y mezquino.

En la actividad contractual se han de retomar los principios morales y éticos. Es importante y urgente recuperar las leyes morales universales e inmutables al servicio de la persona y la sociedad, ya que solamente con base en el respeto de la moral y la ética se realizará la renovación de la vida social y política, a la luz de los principios que deben regir una conciencia recta y debidamente formada.

La corrupción se enfrenta con el fortalecimiento de los valores morales, éticos, cívicos y solidarios de nuestra sociedad a través de la familia, célula básica de la misma, de los entes educativos, de los medios de comunicación social, de los partidos políticos, de la Iglesia, de los gremios profesionales y de trabajadores, y todas las organizaciones públicas y privadas que deben empeñarse en la promoción de los deberes cívicos y en la práctica de la honradez, la justicia social, el respeto mutuo y la solidaridad, en el entendido de que lo público es para el bien de todos.

Todas las personas, convocadas por los diversos roles que ejercen: educadores, industriales, comerciantes, servidores públicos, son corresponsables del destino moral de la sociedad y están comprometidas en ello con el ejemplo y la palabra.

La educación hacia la honradez y la probidad debe ser una política de Estado. Desterrar la cultura del “vivo”, del oportunismo, debe ser un objetivo nacional. Para ello debe incluirse en los programas educativos el área de valores, y dar paso a la total puesta en práctica del derecho que tienen todos los colombianos a vivir y desarrollar las actividades de acuerdo con las normas éticas, en un ambiente libre de corrupción, pero no como un discurso sino como un comportamiento real y efectivo que trascienda a la sociedad.

La sociedad tiene derecho a que la administración de justicia recobre la confianza de los ciudadanos y destierre toda forma de impunidad; a que las autoridades electorales garanticen la transparencia de los gastos de las campañas electorales y de sus fuentes, así como el derecho a la información sobre estos asuntos, y a que los servidores públicos sean nombrados con base en sus méritos personales y cumplan *todos* con el deber que les han encomendado la Constitución, la ley y su manual de funciones.

Se debe tener confianza y esperanza. Los colombianos han manifestado a lo largo de la historia debilidades, pero también cualidades: amor por la familia y el trabajo, capacidad de recuperación de los valores y el sueño de pertenecer a una sociedad y un Estado marcados por la honradez. Estos son valores suficientes para que entre todos se enfrente con valor y eficacia la corrupción.

Referencias bibliográficas

Cardenal Martino (2006). Nota del Consejo Pontificio Justicia y Paz en Conferencia Internacional. Disponible en: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060921_lotta-corruzione_sp.html.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD (1998). *Una nueva gestión para América Latina*. Recuperado de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> [Consultado el 10 de mayo de 2013].

Cisneros Durán, Vicente R., Obispo (abril de 2002). La Iglesia frente a la Corrupción. Carta Pastoral de Los Obispos del Ecuador y los retos actuales. *Revista Probidad*, 19. Recuperado de: <http://revistaprobidad.info/019/005.html#1>

Colombia, Congreso de la República (27 de enero de 1993). Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. *Diario Oficial*, N.º 40.732.

_____ (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, N.º 41.094.

_____ (29 de noviembre de 1993). Ley 87 de 1993, Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, N.º 41.120.

_____ (24 de julio de 2000). Ley 599 de 2000, Por la cual se expide el Código Penal Colombiano. *Diario Oficial*, N.º 44.097.

_____ (15 de agosto de 2000). Ley 610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. *Diario Oficial*, N.º 44.133.

_____ (13 de febrero de 2002). Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único. *Diario Oficial*, N.º 44.708.

_____ (19 de noviembre de 2003). Ley 850 de 2003, Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. *Diario Oficial*, N.º 45.376.

_____ (16 de julio de 2007). Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. *Diario Oficial*, N.º 46.691.

_____ (12 de julio de 2011). 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. *Diario Oficial*, N.º 48.128.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (13 de abril de 2012). Decreto 0734 de 2012, Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Decretos/2012/Decreto_734_2012.pdf

Colombia, Presidencia de la República (26 de mayo de 2005). Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. *Diario Oficial*, N.º 45.920.

_____ (17 de diciembre de 2012). Decreto 2641 de 2012, por medio del cual se reglamentan los Artículos 73 y 76 de la ley 1474 de 2011. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/DICIEMBRE/17/DECRETO%202641%20DEL%2017%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202012.pdf>

Colombia, Secretaría del Senado (1991). Constitución Política de Colombia. Segunda edición corregida. *Gaceta Constitucional*, N.º 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html

Informe: alerta máxima por falta de transparencia en contratación pública (2010, 9 de diciembre). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/informe-alerta-maxima-falta-transparencia-contratacion-publica/125644-3>

Juan Pablo II, Papa (1.º de mayo de 1991). *Centesimus Annus*. Carta Encíclica promulgada con ocasión del centenario de la encíclica *Rerum Novarum*. Recuperado de http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_sp.html, 10/05/ 2013

Lara Arias, Carlos A. (junio, 2003). El papel de los órganos de control fiscal dentro de la transformación del Estado. *Revista Signos Públicos*, 7, 73-91. Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—.

Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004). La vida económica II. Moral y Economía. En *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. II Parte, Capítulo VII. Recuperado de www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#MORAL%20Y%20ECONOM%C3%8DA [Consultado el 10 de mayo de 2013].

Portafolio.co (2013, 11 de marzo). Mordidas promedian 14,8% de un contrato. *Portafolio*. Sección economía. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/mordidas-promedian-148-un-contrato>

Proyecto de Opinión Pública de la Américas —LAPOP— (2011). *Informe de cultura política de la democracia en Colombia 2011*. Universidad de los Andes y Universidad Vanderbilt. Recuperado de <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/> [Consultado el 10 de mayo de 2013].

Transparencia por Colombia (2011). *La corrupción en Colombia. Radiografía y retos*. Informe riesgo de corrupción, índice de corrupción 2011. Recuperado de http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=536

Universidad Externado de Colombia, Transparencia por Colombia (2010). Segunda encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Colección *Cuadernos de Transparencia*, N.º 19. Recuperado de http://www.mapeo-rse.info/sites/default/files/Segunda_encuesta_nacional_sobre_practicas_contra.pdf

