



2013
Iván Alonso Rodríguez Arteaga
Origen de los actos corruptos a menor escala en el Distrito Capital.
Universidad Militar “Nueva Granada”
Bogotá, Colombia
pp. 1-13



Origen de los actos corruptos a menor escala en el Distrito Capital

La corrupción lleva infinitos disfraces.

Frank Herbert

Resumen

Teniendo en cuenta que la corrupción en cualquier grado es un fenómeno social, político y económico que perjudica la eficiente gestión de las entidades gubernamentales y afecta el desarrollo del País, en este ensayo se pretende determinar que causas generan actos de corrupción a menor escala en las Entidades del Distrito Capital, que mecanismos de control en temas de anticorrupción existen en las Entidades del Distrito Capital y cuáles son los factores sociales y culturales que inciden en las conductas corruptas al interior de las entidades del Distrito Capital.

Palabras claves: Corrupción, Distrito Capital, Anticorrupción, Colombia.

Abstract

Given that corruption affects in many ways in a social, political and economics, corruption impairs the efficient management of government agencies and affects the development of the country, this essay pretend to determine what causes corruption in smaller scale in the Capital District entities, what mechanisms of control against corruption exist in the Capital District entities and what are the social and cultural factors that influence the corrupt behavior of the entities within the Capital Districts.

Keywords: Corruption, Capital District, Anticorruption, Colombia.

Introducción

La corrupción es un tema de interés mundial, diversos estudios han señalado que uno de los factores de atraso en un país obedece a ese tipo de prácticas, éste acto humano ha sido tema de reflexión, estudio y análisis, lo llaman el flagelo de la sociedad o fenómeno social, pero independientemente del nombre que se le quiera dar, lo cierto es que la corrupción a todos los niveles es un veneno que afecta las esferas de lo económico, lo legal, lo público, lo ético y lo moral.

Este ensayo tiene como objetivo determinar algunas causas por las que se generan actos de corrupción en las Entidades del Distrito Capital, análisis que se espera conduzca al lector a la reflexión frente a las que podrían denominarse escalas de corrupción; en otras palabras veremos cómo no es solo el robo a gran escala, los carruseles de contratación y el tráfico de influencias donde se manifiesta la corrupción, sino que también en actos como el uso indebido de las herramientas tecnológicas, el hurto de insumos de oficina y otros que pueden llegar a afectar el eficiente desempeño de la entidad gubernamental.

Se plantearán temas relacionados con la problemática organizacional que llega a permitir o inducir en algunos casos la comisión de actos corruptos, la incidencia de la ética humana en escenarios de la función pública, ligada además, a los controles legales y administrativos existentes que buscan prevenirla y erradicarla.

La corrupción en Colombia

La Administración Pública en Colombia ha sido objeto de observación por parte de los medios de comunicación, organismos de control y ciudadanía del común debido a los escándalos de corrupción por los que viene atravesando nuestro País, principalmente desde la década de los ochentas. A partir de ese momento se inicia una lucha de frente contra la malversación de fondos, los denominados carruseles de contratación, tráfico de influencias

y otros actos corruptos que han generado en las organizaciones estatales enormes pérdidas y daños administrativos.

La corrupción es un fenómeno social, político, económico y cultural definido como: “El requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquier acto de corrupción.” (Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1996). Como se ve entonces la corrupción presupone una intención de obtener un beneficio para sí o un tercero, y no implica necesariamente que el lucro sea de grandes proporciones.

Los riesgos de corrupción han ido en aumento,

Sayed y Bruce (1998) definen la corrupción como “el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado”, entendiendo que este fenómeno no se limita a los funcionarios públicos. También se define como el "conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos consigo mismo, utilizando los privilegios otorgados, esos acuerdos tomados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común. (Dranuta, 2013, p.1)

La corrupción entonces puede entenderse como un fenómeno originado en causas de diversas índoles, que atacan actores en todos los niveles jerárquicos de entidades estatales y que pueden llegar a ser aceptados y justificados por la colectividad.

En los últimos años se ha evidenciado mayor seguimiento a los actos corruptos por parte de servidores públicos, principalmente por gobernantes de elección popular, o de altos

cargos como directores o cabezas de entidades pero la corrupción ataca también a niveles más bajos, como funcionarios de rango asistencial, técnico o profesional, ocupados principalmente por personas que bien hayan pasado un concurso de méritos, provisionales o como contratistas de prestación de servicios, todos con características específicas de nivel social, moral y ético que más adelante señalaremos. Lo que sí se puede aseverar es que el fin último de la corrupción es el interés de enriquecerse a costa del Estado, procurar un beneficio propio, a familiares o amigos, y que su ámbito de aplicación se da en sectores económicos, políticos, afectando la moral y la justicia.

Diversos autores como Villar Borda, Luis. (1999) en su artículo: “*Corrupción: Una constante histórica*” han considerado la corrupción como uno de los factores con mayor incidencia frente a las consecuencias de “desmoralización generalizada y la pérdida de legitimidad del sistema político” (p.1), Colombia ha sufrido diversos fenómenos económicos y sociales como el narcotráfico, el conflicto armado, los sobornos y la falta de adecuados sistemas de control al presupuesto y ejecución de los recursos públicos, que hicieron que éste tipo de conducta se fortaleciera a lo largo de los años. Lo anterior no quiere decir que la corrupción no existiera en épocas anteriores a los ochentas cuando se da inicio a los controles anticorrupción, pues tal y como lo registra la historia a comienzos de siglo XX exactamente en 1903, se dio el soborno de funcionarios que llevó a nuestro País a la pérdida del canal de Panamá.

Algunas disposiciones legales contra la corrupción

La corrupción es un acto humano que por el alto nivel de daño social, de los bienes jurídicos protegidos, y aspectos morales han sido objeto de estudio y análisis de las políticas públicas, en virtud de ello se han emanado una serie de normas penales, disciplinarias y administrativas que buscan evitar su comisión a través del castigo ejemplarizante tal y como las inhabilidades o la misma prisión dependiendo de la norma que se aplique. Es importante señalar que en nuestra normatividad no existe una conducta que se denomine puntual o textualmente como corrupción; sin embargo tanto en la ley

penal como en el Código Único Disciplinario se castigan las conductas reprochables del servidor público o particular con funciones de servidor público, y que contraríen las disposiciones legales allí contenidas, así ese desconocimiento a la norma o su infracción podría denominarse corrupción.

Entonces, la corrupción es castigada legalmente a través de las diferentes ramas del derecho, encontramos las sanciones de índole penal tipificados en el Código Penal Colombiano, como los delitos contra la Fe Pública, que incluyen la falsedad. O los delitos contra la Administración Pública, donde se encuentra el peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, y tráfico de influencias, entre otros. El Enriquecimiento Ilícito que contempla el prevaricato por omisión, el abuso de autoridad y otras infracciones, que establece la revelación de secreto, asesoramiento y otras actuaciones ilegales, intervención en política. La utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública, los delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia que tienen como pena la privación de la libertad, el impedimento para ejercer función pública y multa.

En materia disciplinaria encontramos la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario que clasifica las faltas en Gravísimas, Graves y Leves. Allí las sanciones son de naturaleza administrativa, la destitución, la multa, la amonestación, la inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este de uno a veinte años, son castigos que se contemplan en esta normatividad.

La Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción así como la efectividad del control de la gestión pública, ésta disposición legal nace de una mesa técnica con la participación de organismos de control: Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, de entidades del Gobierno Nacional como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial

de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción, la sociedad civil estuvo representada por Transparencia por Colombia (Peláez, 2011).

En este Estatuto se establecen sanciones como inhabilidades para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado, pretende garantizar la transparencia tanto en la contratación Estatal como en la independencia de los cargos por elección pública frente a los financiadores de campañas políticas.

Ahora bien, por ser Colombia un Estado Social de Derecho en donde rige la normatividad para toda la Nación excepto los regímenes especiales, en Bogotá, las entidades distritales deben acogerse a las disposiciones legales arriba citadas.

Causas de la corrupción a menor escala

Una vez establecido el concepto de corrupción, y su incidencia a nivel social y político, procederemos a enunciar cuales son las principales causas que la originan.

Razones de tipo intrínsecas o internas propias del individuo tal y como la ausencia de valores, de principios éticos y morales, inconformidad en la remuneración o la falta de educación hacen que este tipo de conductas se generalicen y trasciendan en su práctica sin que se genere ningún tipo de remordimiento o temor a una eventual sanción. Ahora bien, entre los factores externos encontramos los modelos sociales permisivos, la impunidad, la falta de divulgación de la comisión de la falta, la mal llamada costumbre o deterioro de la moral organizacional, debilidad en los controles de la entidad o la poca eficiencia del sistema judicial que hacen que la corrupción pueda llegar a ser vista como una práctica normal, como una costumbre y hasta una forma de sagaz de subsistencia.

Otro factor que a tener en cuenta es la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental 2011 *EDID* del (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2011), en donde de una muestra de 5448 servidores públicos se

determinó que el 48.1% permanece en la entidad donde labora por qué se siente satisfecho frente a los incentivos y reconocimientos laborales, en otros términos, más de la mitad de los encuestados no consideran que éstos beneficios de incentivos y reconocimientos, sean una razón para seguir vinculados laboralmente. Frente a la asignación salarial solo un poco más de la mitad de los encuestados (65.1%) siente que este factor es una razón para seguir vinculado.

Analizados estos resultados, y si lo establecemos en términos inversos se podría considerar que adicional a los factores ya planteados, la inconformidad de casi la mitad de los encuestados frente a la remuneración e incentivos podría ser otra causal para la comisión de actos ilegales o corruptos. En resumen más de la mitad de los funcionarios se sienten insatisfechos frente a los incentivos otorgados por la entidad y que solo el 65.4% se siente conforme con su asignación salarial.

Las prácticas corruptas vistas desde la perspectiva ética en servidores públicos de alto nivel, a quienes se les ha otorgado el poder de decisión frente a temas económicos y contractuales, es diferente a la de personas ubicadas en escalas laborales de menor jerarquía, factores como la ética, la moral, las costumbres, y la cultura varían no solo por la posición o cargo que ocupe el funcionario sino por su condición socioeconómica y las fallas organizacionales de control de anticorrupción. En otras palabras mientras en el primero, se pueden dar situaciones como el recibir dádivas millonarias por el favorecimiento en la contratación a determinada persona, en el segundo podría sustraer por ejemplo insumos de papelería o de oficina, sin que la entidad se percate de la comisión de esos actos, en la mayoría de las veces ni en el de mayor ni menor escala, pero que a la larga incide en la gestión y eficiente desarrollo de las actividades propias de la entidad (Rodríguez, 2002).

En ese orden de ideas la corrupción no es la causa si no un efecto consecuencia de la inoperancia del Estado, del sistema institucional y económico. En las entidades del orden Distrital se ha hecho frecuente ver por parte de algunos funcionarios, realizar prácticas

corruptas como las que ya se mencionaron, sustraer insumos de papelería, hacer uso indebido de las herramientas tecnológicas, el incumplimiento del horario, de sus funciones y otras que traspasan la ética (no la legalidad) para hacerlo casi una costumbre consentida por muchos que además no se denuncia.

La ética es un factor relevante al momento de hablar de corrupción, las convicciones, el compromiso con la entidad, la inconformidad con la evidente desigualdad salarial respecto a sus directivos, la permisividad institucional, generan actos de corrupción a menor escala en las entidades del Distrito Capital (Rodríguez, 2002).

Tal y como se hará referencia más adelante es necesario generar mecanismos eficaces que permitan el cambio de actitud tanto de los corruptos como de los honestos, frente a la realización y permisividad de las conductas corruptas a menor escala, y que justificaciones de razones económicas o sociales para su comisión o complicidad, sean modificadas por conductas éticas, ajustadas a la legalidad que beneficien la moral colectiva y la gestión institucional de las entidades Distritales.

Consecuencias de la corrupción a menor escala

Los recursos malversados, la deshonestidad, la falta de pertenencia con la entidad, la desconsideración por los recursos públicos, son algunas consecuencias de los actos corruptos a menor escala, procedimientos administrativos que auspician el desorden y la confusión y otras conductas traen como consecuencia el desequilibrio económico, social, daño del bien común y la afectación de la gestión de la entidad.

Las entidades estatales y distritales buscan erradicar las debilidades al interior de la organización que favorecen la corrupción a través de técnicas que permitan levantar un diagnóstico real de la situación frente al riesgo de corrupción. Mecanismos como los mapas de riesgos, controles fiscales y contractuales, el Modelo Estándar de Control Interno entre otros, buscan el control a los procesos, sin que ello genere necesariamente el resultado

deseado, esto es la prevención, persecución y sanción de la corrupción. Los sistemas de control externo, tal y como el marco sancionatorio y los organismo de control, tampoco han resultado efectivos para enfrentar éste fenómeno difícil de vigilar y monitorear.

Al abordar temas sociales, organizacionales, éticos, morales y legales relacionados con la corrupción en entidades del Distrito Capital, se busca generar una conclusión frente a lo que podrían denominarse delitos de corrupción a “menor escala”, sobre la eficiencia de los mecanismos de control existentes para su prevención, control y erradicación a esos niveles, y las posibles estrategias para generar cambios de actitud frente a los actos corruptos a nivel organizacional (cuando esos hábitos se hacen comunes y permitidos socialmente) (Peláez , 2011).

Algunos mecanismos de control al interior de las Entidades Distritales

Adicional a los mecanismos legales arriba mencionados, las Entidades cuentan con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) creado por Decreto 1599 de 2005, el cual puede ser implementado en cada entidad conforme a las necesidades específicas por su objeto, estructura, procesos y servicios prestados.

El objetivo del MECI según el Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Políticas de Control Interno y Racionalización de Trámites, 2008, p. 3 es:

Orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado, para lo cual se estructura en tres grandes subsistemas, desagregados en sus respectivos componentes y elementos de control:

Subsistema de Control Estratégico: agrupa y correlaciona los parámetros de control que orientan la entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas.

Subsistema de Control de Gestión: reúne e interrelaciona los parámetros de control de los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión: planes, programas, procesos, actividades, procedimientos, recursos, información y medios de comunicación.

Subsistema de Control de Evaluación: agrupa los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación y evaluación.

Este enfoque concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad y le permite estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la ciudadanía, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y comunicación, y anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

Como se ve entonces a través de la implementación del MECI se puede ejercer el control del cumplimiento de las estrategias y sistema organizacional de la entidad, con el Subsistema de Control Estratégico se busca crear una cultura organizacional en donde incluye además del proceso de direccionamiento estratégico, los procesos administrativos y operativos. Este subsistema se estructura a su vez en tres componentes (Ambiente de Control, Direccionamiento Estratégico y Administración de Riesgos) diseñados para el autocontrol de la entidad con elementos como acuerdos, compromisos o protocolos éticos, desarrollo del talento humano, constituyéndose en una herramienta de control no solo de la gestión, o del control interno sino para el cumplimiento de las medidas de austeridad y la lucha contra la corrupción.

Para la efectiva implementación del MECI es fundamental la sensibilización, motivación e inclusión de cada funcionario adscrito a la entidad, desde la parte directiva hasta el nivel asistencial en donde cada uno conozca y mantenga el ejercicio de su rol y responsabilidades con el fin de lograr los objetivos del Modelo para el control a la conducta de la organización, la transparencia y la ética institucional, además de la creación y aplicación de los códigos de ética, o decálogos de valores.

Mediante la Política de Desarrollo Administrativo de Moralización y Transparencia en la Administración Pública, Decreto 3622 de 2005, artículo 7 numeral d, se establece:

La moralización y transparencia en la administración pública: Se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio que garanticen el interés general en la administración de lo público y se promueva la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos; así mismo, se orienta a la prevención de conductas corruptas y a la identificación de áreas susceptibles de corrupción. (Presidencia de la República, 2005, p.3)

Entonces lo que se busca con esta disposición es la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio en los servidores públicos, además de la prevención de conductas corruptas y la identificación de áreas susceptibles de corrupción en la entidad.

Ahora bien, no basta con emitir disposiciones normativas para evitar o combatir la corrupción, es necesario también buscar los mecanismos efectivos que logren generar un impacto ético, moral y social en cada uno de los funcionarios de la institución, no solo para que se dejen de cometer prácticas corruptas, sino también para que se dé el denuncia, el reproche y por qué no el castigo a quienes cometen infracciones así sean de las denominadas de menor escala.

Conclusiones

De lo dicho anteriormente se deduce que la corrupción es un fenómeno de la conducta humana que ataca esferas políticas, económicas y sociales que trasgreden lo ético, lo moral y lo legal. Esta conducta ha sido objeto de pronunciamientos de toda índole, en épocas más bien recientes, diversos escritos, publicaciones y blogs en internet tratan el tema desde diversos ángulos sin que se pueda aseverar existan investigaciones profundas relacionadas con este tipo de comportamientos.

En Colombia los mecanismos anticorrupción arrancan en los años ochentas, sin embargo desde años atrás incluso en épocas anteriores al presente siglo ya eran evidentes prácticas

corruptas que como en ésta época han dañado la gestión gubernamental, afectando la moral colectiva y generando políticas públicas con la emisión de normas legales para su castigo.

Los mecanismos de anticorrupción, bien sean legales o administrativos no han sido suficientemente efectivos para lograr el control o erradicación de la corrupción; por el contrario podría concluirse que existe un tipo de éstas conductas corruptas aceptadas o consentidas por algunos sectores de personas vinculadas a las entidades del orden nacional y distrital, que podrían denominarse de menor escala, delitos como el hurto o sustracción de implementos de oficina, o prácticas poco éticas como el mal uso de las herramientas tecnológicas de la entidad dejan de ser vistas como corrupción, llegan a ser justificadas por factores de inconformidad salarial, incentivos prestacionales o simplemente por razones éticas trastocadas.

Si bien existen leyes que castigan con penas de destitución, inhabilidad o cárcel las conductas corruptas, o manuales y códigos de ética al interior de las entidades, es evidente que estas disposiciones no están siendo lo suficientemente efectivas cuando continuamente se ve la comisión de actos de corrupción a menor escala, situación que podría atribuirse a que las entidades no han encontrado la estrategia efectiva para que sus funcionarios conozcan, participen, se motiven, y apliquen la normatividad anticorrupción, o se genere un cambio de comportamiento ético y moral que incluya el sentido de pertenencia y respeto por la organización estatal a la que pertenecen.

Bibliografía

- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 - Código Único Disciplinario.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474.
- Convención Interamericana Contra la Corrupción. (1996). Preámbulo.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván. (2003). Elaboración participativa del presupuesto y sanciones a los corruptos El referendo y la corrupción. (Bogotá - Colombia). Revista Credencial Historia. Edición Especial 166.

- DANE. (2012). Resultados Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental 2011 – EDID.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2000). Riesgos de corrupción En la administración pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2008). Manual de Implementación Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI 1000:2005-
- Dranuta, José Luis. (2013). Corruptos y Comunes. Opinión 22. Edición No. 322.
- Gamarra Vergara, José R. (2006). Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones.
- Meisel Roca, A., Capítulo XIX. El Banco de la República y su regulación actual Parte G. Régimen Jurídico de sus servidores.
- Narváez Enríquez, L., Potevin, C. (2004). Derecho Penal y el Servidor Público.
- Ortiz, C., Reyes, Y., il, A. (2004). Adiós a las trampas: Colombia 2004. Credencial Historia.
- Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. (2011). Documento técnico de base para el desarrollo del proyecto: pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción.
- Presidencia de la Republica. (2005). Decreto 3622.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Buenas prácticas de transparencia en la gestión contractual.
- Secretaría Distrital de Hacienda. (2013). Programa transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente.
- Rodríguez, M. R. S. (2002). Moral y ética de lo público.
- Villar Borda, Luis. (1999). Corrupción: una constante histórica. (Bogotá - Colombia). Revista Credencial Historia. No. 119