



Mecanismos para prevenir la corrupción: entre la normatividad y la efectividad*

Mechanisms to prevent corruption:
Between normativity and effectiveness

Liliana Elizabeth Ruiz Acosta[§]

Oscar Mauricio Gómez Miranda[‡]

* Artículo de investigación. Resultado del proyecto INV ECO2970, 2019, denominado "El sistema de control interno frente a la lucha contra la corrupción en las empresas del estado colombiano" financiado por la Universidad Militar Nueva Granada.

§ Magíster en Gestión Empresarial, Profesora asociada de Planta de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

Correo electrónico:
liliana.ruiz@unimilitar.edu.co

 0000-0003-3323-8480

‡ Magíster en Dirección de Procesos Estratégicos. Asistente de Investigación vinculado al proyecto INV ECO 2970 Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

Correo electrónico:
tmp.oscar.gomez@unimilitar.edu.co

 0000-0001-6658-3403

Cómo citar:

Ruiz Acosta, L.E., y Gómez Miranda, O.M. (2023). Mecanismos para prevenir la corrupción: entre la normatividad y la efectividad. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas* 23(44), e20230104. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/20230104>

Recibido: 14/04/2022
Revisado: 09/09/2022
Aceptado: 19/09/2022

Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar
4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0).
Publicado por Universidad
Sergio Arboleda



Resumen

Objetivo: analizar la gestión realizada por los ministerios en Colombia durante el 2016 para reducir la corrupción, mediante la revisión y comparación de las matrices de riesgos de corrupción elaboradas por los 16 ministerios existentes entre 2016 y 2017 y los informes de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR) de estas entidades, para la vigencia 2016. **Metodología:** se utilizó el software NVivo 12 Plus para analizar 773 procesos a través de 9 categorías. **Conclusiones:** las matrices de riesgos de corrupción podrían ser efectivas para prevenir la corrupción. Sin embargo, en la práctica no lo son debido a diversas causas, por ejemplo, las diferencias que existen entre los resultados obtenidos en las matrices de riesgos de corrupción elaboradas por los ministerios y los hallazgos presentados por la CGR que, si bien no constituyen hechos de corrupción, representan insumos para adelantar procesos de responsabilidad fiscal.

Palabras clave

Corrupción política, control gubernamental, prevención del crimen, contratación pública.

Abstract

This article examines the work deployed by Colombian ministry offices during 2016 in order to reduce corruption. To do so, we reviewed and compared the corruption risk matrices prepared by the 16 existing ministries for 2016 and 2017 and the audit reports of the Comptroller General of the Republic (CGR) for these entities, also for the 2016 term. NVivo 12 Plus software was used to achieve this objective, where 773 processes were analyzed through 9 categories. In conclusion, corruption risk matrices could be effective at preventing corruption. However, in practice, they are not currently fulfilling this role due to various causes, among which are the differences between the results obtained in the corruption risks matrices prepared by the ministries and the findings reported by the CGR, which, although do not constitute acts of corruption, are inputs to carry out fiscal responsibility processes.

Keywords

Political corruption, government control, crime prevention, public contracting.

Introducción

La corrupción estatal es un delito que genera preocupación en las agendas políticas debido a su presencia a nivel global (Castañeda, 2016). Este problema se presenta de manera diferente dependiendo del país o la región (Williams, 2018) con un impacto negativo en el desarrollo. Kliksberg (2012) señaló que existe una correlación entre la desigualdad y la presencia de élites selectas que históricamente dirigen a los países. A medida que la desigualdad económica, la concentración de riqueza y la desinformación aumentan, la presencia de casos de corrupción en una región determinada también crece.

La corrupción tienen un impacto en la estabilidad política ya que genera problemas sociales y culturales relacionados con la pérdida de valores y la disminución de la confianza de los ciudadanos hacia los gobiernos (Cooray, *et al.* 2017; Rakhel y Putera, 2021; Tang *et al.*, 2018) perjudicando la competitividad (Peltier, 2018).

Es así como, la eficacia y la eficiencia del gasto público se ven afectadas de manera negativa por la presencia de la corrupción en una sociedad. La corrupción pública, no solo genera la pérdida de recursos nacionales, sino que además desvía el uso de las ayudas y los préstamos internacionales que deberían invertirse en beneficio de la sociedad (Berkman *et al.*, 2008).

De acuerdo con el índice de percepción de corrupción del 2019 de la ONG Transparencia Internacional (TI), en una escala de 0 a 100, donde 0 es la mayor y 100 la menor percepción de corrupción en el sector público, la media del índice de percepción de corrupción es 43 en 180 países. Esto demuestra que la corrupción es una problemática global. La mayoría de los casos se presentan en Asia, África y en las regiones de Centro y Suramérica (Transparency International, 2019) especialmente en países en desarrollo cuyos líderes han afectado la democracia (Dzhumashev, 2014). Colombia no ha sido ajena a esta tendencia debido a que la percepción de corrupción se ha ubicado en 37 puntos durante 2015, 2016 y 2017, en 36 para el 2018 y en 37, 2019 (Transparency International, 2019). Esta percepción se mantiene estática pese a los esfuerzos legislativos de generar una estructura para disminuir la corrupción y, por ende, su percepción.

Entre las entidades públicas que se han visto señaladas por casos de corrupción se encuentran los ministerios. Los ministerios son entidades del Estado que pertenecen a la rama ejecutiva del poder público y entre sus funciones se encuentra “preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector... y coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales” (Ley 489, 1998, art. 59). En concordancia con lo anterior, estas entidades concentran para su ejecución un porcentaje importante del presupuesto general de la nación tanto para gastos de funcionamiento como para inversión.

La ejecución de recursos públicos por parte de los ministerios se ha visto afectada por diferentes casos de corrupción. Lo que ha evidenciado que, en Colombia, la corrupción es organizada, estructurada y, por ende, sistémica (Transparencia por

Colombia, 2019). Son varios los ejemplos que permiten demostrarlo, entre ellos los relacionados con el carrusel de contratación del PAE y la convalidación de títulos fraudulentos en el Ministerio de Educación Nacional; irregularidades en la adjudicación de tierras y terrenos baldíos, Agro Ingreso Seguro en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el favorecimiento en contratación pública en el Ministerio de Minas y Energía entre otros que se encuentran disponibles en la página web del Monitor Ciudadano de la Corrupción (Transparencia por Colombia, 2023).

Adicionalmente, de acuerdo con el *Segundo informe de seguimiento de la acción pública del gobierno nacional en materia anticorrupción* de Transparencia por Colombia, la cantidad de entidades lideradas por el ejecutivo (Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría de Transparencia, ministerios, departamentos administrativos) hace que las acciones anticorrupción sean dispersas y atomizadas debido a la falta de coordinación de las agendas de estas instituciones y la dificultad de armonizar los enfoques para unificar esfuerzos. Además, los funcionarios desconocen el papel que cumplen estas entidades en la lucha contra la corrupción, afectando su gestión (Martínez et al., 2020).

Si bien es cierto, existen organismos de la rama ejecutiva que hacen parte de la estructura del Estado colombiano para luchar contra la corrupción, también existen entidades de la rama judicial y autónomas del orden nacional y territorial cuyas funciones incluyen luchar contra este flagelo. Una de estas entidades es la Contraloría General de la República (CGR), de carácter nacional, autónoma e independiente del Estado, encargada del control fiscal en diversas entidades, como los ministerios.

La CGR vigila el buen uso de los recursos y bienes públicos, para ello realiza auditorías periódicas que se ejecutan a través de un proceso establecido, emitiendo un informe en el que se evalúa la gestión fiscal, luego, los resultados o hallazgos de la auditoría son presentados. El hallazgo es un hecho relevante relacionado con situaciones que hacen ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o ambientalmente insostenible la actuación de la entidad auditada. Este también representa acciones ejecutadas por los funcionarios fiscalizados que violan las normas legales, reglamentarias o situaciones que impactan la gestión y el resultado de la entidad (Villazón et al., 2017). Si bien es cierto, los hallazgos no constituyen en principio hechos de corrupción, estos son un insumo para que los órganos de control adelanten procesos de responsabilidad fiscal (Ordóñez et al., 2019) que permiten cuestionar la gestión de los procesos que realizan las entidades del Estado.

Como ya se ha mencionado, Colombia tiene una estructura compuesta por diversas entidades del estado colombiano que luchan contra la corrupción y también ha desarrollado un marco normativo que incluye normas de carácter nacional, territorial y de participación ciudadana para prevenir y combatir la corrupción, lograr transparencia en la administración pública y promover la participación ciudadana como veedora de esa administración. Es así como la Ley 1474 de 2011, que definió el estatuto anticorrupción, reguló instrumentos como los planes anticorrupción y las matrices o mapas de riesgos para evitar que los riesgos de corrupción ocasionados por causas internas o externas se materialicen en las entidades públicas. Esta

norma obliga a todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal a elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y atención del ciudadano a través de los instrumentos mencionados.

Con base en lo descrito anteriormente, y teniendo en cuenta la importancia de los ministerios al momento de ejecutar recursos del presupuesto general de la nación, este artículo busca dar respuesta a la pregunta: ¿Cómo fue la gestión que realizaron los ministerios en Colombia durante el 2016 para minimizar los riesgos de corrupción? Para ello, se analizó la gestión de los ministerios en Colombia durante el 2016 para minimizar los riesgos de corrupción.

Se revisaron y compararon los controles y acciones expresadas en las matrices de riesgos de corrupción elaboradas por los 16 ministerios existentes durante los años 2016 y 2017 y los 16 informes de la CGR para la vigencia 2016 con el software NVivo 12 Plus. Se establecieron nueve categorías de análisis, con base en la estructura planteada por la *Guía para la gestión del riesgo de corrupción* (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016) para la construcción de la matriz de riesgos de corrupción y la estructura del informe de auditoría establecido en la *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República* (2015).

Los resultados muestran que después de analizar 773 procesos presentados a través de la matriz de riesgos de corrupción, los ministerios gestionaron sus riesgos mediante los instrumentos provistos por la Ley 1474 de 2011 como los planes anti-corrupción y las matrices de riesgos de corrupción e identificaron causas externas e internas que crean la probabilidad de que las entidades se involucren en casos de corrupción. De materializarse estos riesgos, los ministerios expresaron en sus informes que las consecuencias serían negativas para la entidad.

Al observar el seguimiento que los ministerios realizaron a los 773 procesos con sus riesgos de corrupción en el 2017 (identificados en el 2016) se observó que, según los ministerios, 1 riesgo de corrupción se materializó en el 2016 y 3 en el 2017. Por su parte, la CGR identificó 407 hallazgos y calificó el sistema de control interno en 5 entidades como eficiente, en 8 como deficiente, en 2 como ineficiente y una entidad no tuvo calificación. Adicionalmente, teniendo en cuenta que los hallazgos no constituyen un acto de corrupción, pero en algunos casos se convierten en insumos para procesos de responsabilidad fiscal, se puede concluir que existen diferencias importantes entre los resultados de la gestión de los riesgos de corrupción que presentan los ministerios a través de su autoevaluación y la evaluación que realiza la CGR como organismo de control a través del proceso de auditoría.

Corrupción

El concepto de corrupción es difícil de delimitar, un abordaje simple puede sesgar los delitos, las conductas o las acciones que lo componen, pero una definición demasiado amplia puede generar confusión sobre su alcance. Este concepto se complejiza según el área (incluyendo diversas aproximaciones desde áreas económicas, psicológicas y legales), el país y los autores que lo aborden (Dimant y Schulte, 2016). Según la sociedad en que se realice, una acción puede ser contemplada como

un hecho de corrupción o no, de acuerdo con las conductas aceptadas o repudiadas, es decir, según las tradiciones, así como la concepción de ética y moral que haya asumido determinada sociedad (Joly y Garzón, 2003; Klitgaard, 1994 y Soriano, 2011).

Para Klitgaard (1994) otra dificultad para abordar el concepto es que gran parte de las investigaciones se orientan a hablar de corrupción o identificarla, teniendo como referencia un caso en particular, lo cual no aporta un valor establecido en propuestas para combatirla o reducirla, generando una división entre el término académico y su aplicación real. Esto se debe a la dificultad de describir el fenómeno, sin tomar un caso o un ejemplo de referencia que ayude a su comprensión. Así, la definición de la corrupción su comprensión, análisis y las posibles soluciones se deben desarrollar desde una perspectiva transversal (Galán, 2013).

La corrupción es un problema ético, así como moral, presente en toda la historia de la humanidad y permanece en la sociedad como una malformación que afecta su desarrollo (Dimant y Schulte, 2016 y Tang *et al.*, 2018). Constituye una conducta sistemática y es susceptible de ser sancionada por la ley (Bejarano y Jaimes, 2021). La corrupción se da por el conflicto de intereses que existe entre individuos y la búsqueda de un beneficio personal, se origina en las debilidades, necesidades o carencia de valores existentes en la sociedad, que incluye las creencias y convicciones frente al cumplimiento de la ley (Castañeda, 2016 y Galán, 2013). Es un problema universal cuya presencia no se ha podido subsanar, a pesar de su gran longevidad (Klitgaard, 1994). Por lo que es necesaria la aplicación de leyes, controles y demás mecanismos para prevenir o castigar su aparición (Dimant y Schulte, 2016).

Desde un enfoque económico, la aparición de la corrupción se asocia al bajo nivel de ingresos de los ciudadanos, la baja apertura comercial, la inequidad en la redistribución de recursos (Alexeev y Zakharov, 2022) y la escasa cobertura del sistema de educación (Castañeda, 2016). Igualmente, esta impacta negativamente en el desarrollo económico de las naciones, debido a que incide en el aumento de la deuda pública, la ineficiencia del gasto público, así como en la reducción de los ingresos fiscales por la evasión tributaria (Cooray *et al.*, 2017 y Castañeda, 2016). A su vez, reduce la inversión en políticas públicas, programas y proyectos para beneficiar a la sociedad (Ospina, 2016).

En el plano político, Weber (1979) argumentaba que la corrupción es un mal endémico inseparable a los partidos políticos. Los ciudadanos se ven inmersos en este problema como víctimas principales, al elegir gobernantes y seleccionar servidores públicos que anteponen sus intereses a los del bienestar general, generando un detrimento al patrimonio público (Ledeneva *et al.*, 2017). Además, la afinidad de una persona con un partido político puede hacer cambiar percepción sobre si una acción es o no corrupta, según su conveniencia y creencias (López-López *et al.*, 2016).

La corrupción es una acción ilegal que genera un beneficio propio o para un tercero (Heidenheimer, 1989), se sustenta en un diferencial de poder estructural como una forma de dominación social en donde impera el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos ciudadanos (Sandoval, 2016), ya que su objetivo es generar una utilidad privada (Transparency International, 2016).

La corrupción en las entidades del Estado está relacionada con el abuso de poder ejercido por los servidores públicos para beneficiarse a sí mismos o en pro del beneficio de particulares. Además, la aceptación y expansión de la corrupción es parte de la cultura de la entidad y está relacionada con el encubrimiento sistemático por parte de los grupos beneficiados y las nulas acciones para prevenirla. De acuerdo con Bardhan (2022), el abuso del poder es una tendencia que se repite en las diferentes acepciones como característica fundamental (Galán, 2013). La probabilidad de que se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado, ya sea por acción u omisión, se denomina riesgo de corrupción (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016).

Mecanismos contra la corrupción pública

Buteler (2017) identificó que los controles sobre la corrupción pública se articulan alrededor de pautas propuestas por organismos internacionales reconocidos como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción o la Convención Interamericana contra la Corrupción. Estas especifican la revisión periódica de los mecanismos implementados para evaluar su efectividad, la cooperación entre las entidades del Estado, la apertura de la información y la necesidad de tener un organismo especializado por país para combatir la corrupción.

Así, a nivel global se ha delegado la responsabilidad de la prevención de la corrupción o de la identificación de casos en entidades autónomas como contralorías, en unidades especiales como fiscalías o en órganos independientes creados específicamente para ese fin, como las oficinas anticorrupción o consejos de control social (Buteler, 2017).

Entre los principales mecanismos para combatir la corrupción se encuentran los preventivos enfocados en anticipar la aparición de actos de corrupción; los correctivos que buscan disminuir las consecuencias negativas y los especializados en sanciones administrativas o penales, como los métodos disuasivos, de castigo y de control social sobre las personas involucradas en corrupción (Ospina, 2016).

Peltier-Rivest (2018) identificó el estímulo a un ambiente laboral positivo como uno de los factores fundamentales para establecer mecanismos de prevención de la corrupción; otros factores importantes están basados en la dimensión ética del análisis de los riesgos, de su gestión, de su evaluación y de su control de forma diferencial (Kim y Kim, 2016). Igualmente, es importante optimizar los procesos de selección de los servidores públicos y otorgar una compensación a los empleados de forma equitativa basada en el cumplimiento óptimo de las funciones (Boehm y Lambsdorff, 2009), que busque disminuir la posibilidad de aparición de casos de corrupción como el soborno (Gorodnichenko y Peter, 2007).

La efectividad de estos controles y la confianza hacia las instituciones se ven afectadas por la percepción que tienen los empleados públicos sobre la cultura organizacional, el tipo de liderazgo y las normas establecidas para prevenir y combatir los hechos de corrupción (Pelletier y Bligh, 2006). La valoración de asumir el costo negativo, tanto ético como moral, de un posible acto de corrupción, sirve como mecanismo preventivo para desestimular el delito (Davis, 2004).

Entre los mecanismos correctivos se encuentra la actividad periodística, la atención mediática permite identificar posibles hechos de corrupción, esta visibilidad presiona a los organismos competentes para llevar a cabo investigaciones formales (Hajdu *et al.*, 2018; Landell-Mills, 2013).

El control social como mecanismo especializado involucra a los ciudadanos como actores participativos y relevantes en los mecanismos y monitoreo anti-corrupción (Williams, 2018). Así, la sociedad se autorregula por medio de la inspección y control de los mismos ciudadanos que la integran para verificar que las conductas culturalmente aceptadas no se alteren según el estándar establecido (Lorenzo *et al.*, 2016). En suma, el control social se ejerce mediante el establecimiento de leyes, normas sociales y costumbres, que regulan al hombre en su interacción con la sociedad (González, 2015).

Junto al control social se encuentra la transparencia de la información, variable que permite el libre acceso a documentos e información por parte de cualquier persona, posibilitando que el actuar de los funcionarios del Estado sea objeto de revisión. Ninguna acción realizada por las personas que tienen el poder público, la administración y destinación de recursos debe permanecer oculta, especialmente, los procesos de contratación (Williams, 2018). La transparencia aumenta la confianza entre las partes involucradas, mejorando la relación y la comunicación entre el Estado y la sociedad (Vera *et al.*, 2015), comunicación que se puede establecer a través de un gobierno en línea maduro y robusto (Krishnan *et al.*, 2013).

Sin embargo, Boehm y Lambsdorff (2009) argumentaron que, al abordar la corrupción, no es posible la existencia de soluciones globales eficientes, sino que, dependiendo del tipo de corrupción, se deben generar soluciones adaptadas y específicas. Por ejemplo, el soborno necesita una herramienta de control, vigilancia y prevención diferente a la que se debería emplear con el robo de los recursos públicos o con los procesos de contratación. Todos presentan diferentes variables y riesgos, como el incumplimiento del debido proceso, el favorecimiento a terceros, la falta de sentido de pertenencia hacia las instituciones y los recursos y la incompetencia de los empleados y personas con poder, entre otros (Graycar, 2019).

Lucha contra la corrupción pública en Colombia

El estudio del fenómeno en el país se enfoca en el análisis de casos de corrupción, descuidando su desarrollo histórico, lo que ha generado dificultad para comprender la trazabilidad y evolución del problema (Sandoval, 2016). Sin embargo, el rechazo social a la corrupción ha aumentado, provocando una extensión en el interés nacional alrededor de sus orígenes, así como en las políticas y controles para prevenirla.

En la cultura colombiana se ha aceptado la corrupción como una conducta colectiva y perteneciente al ciudadano que —unida a la cultura del menor esfuerzo y a la obtención de resultados inmediatos, generado por el legado del narcotráfico— ha supuesto un problema para el desarrollo, ya que es un obstáculo para lograr la equidad, la justicia y el desarrollo económico y social (Bataillon, 2015 y Raffo y Segura, 2015).

La aparición de la corrupción en el sector público en Colombia se ha facilitado por la burocracia, los favores políticos, la falta de gestión sobre la complejidad, la cultura clientelista de los colombianos y la subordinación de los servidores públicos ante políticos que priorizan su propio bienestar (Misas *et al.*, 2005).

De acuerdo con Ospina (2016), los instrumentos generados por el país en la lucha contra la corrupción se enfocan primero en la sanción penal y administrativa como métodos disuasivos, seguidos de acciones para reducir los efectos negativos, como la extinción de dominio, la inhabilidad, la declaración de la responsabilidad fiscal y la obligación de la reparación. Para prevenir actos de corrupción se han implementado una serie de normas que evidencian una articulación invertida de los instrumentos, según la lógica esperada, debería primar la prevención y la sanción debería ser último método.

Sin embargo, los controles para prevenir eficazmente la corrupción que el país ha implementado no han generado los resultados esperados hasta el momento, especialmente por la impunidad estructural, la limitación en la organización de la rendición de cuentas, los intereses políticos y la baja participación ciudadana en los mecanismos de control existentes (Sandoval, 2016).

Instituciones y normas relacionadas con la lucha contra la corrupción en Colombia

En Colombia existen diferentes organismos y entidades del orden nacional y territorial involucrados en la lucha contra la corrupción. Los principales órganos de control del orden nacional son la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la CGR; estas, por su autonomía e independencia, tienen la responsabilidad de luchar contra la corrupción desde el cumplimiento de roles y funciones distintas (Herrera, 1996).

De estos órganos, la CGR juega un papel importante debido a que tiene la responsabilidad de ejercer el control fiscal en todas las entidades del Estado, a través de un enfoque preventivo que involucra a los ciudadanos como actores participantes de la veeduría, además fortalece las acciones de control social y vigila la gestión fiscal de las entidades que hacen parte del Estado (Contraloría General de la República, 2019).

La CGR realiza un proceso de auditoría y emite un informe en el que se especifican los hallazgos encontrados. Si bien es cierto, los hallazgos no son tipificados como hechos de corrupción, estos pueden generar procesos de responsabilidad fiscal que sirven para identificar y determinar si un particular o un servidor público, ya sea por acción u omisión, de manera dolosa o culposa, está ocasionando un daño al patrimonio del Estado (Ley 610, 2000, art. 1).

Adicionalmente, existe la Comisión Nacional de Moralización que se encargó de formular la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) y realizar el seguimiento y evaluación de los avances (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2018). Esta política se aprobó mediante el Conpes 167 de 2013 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Así mismo, existe el Decreto Ley 019 de

2012, conocido como ley antitrámites, y la Ley 1712 de 2014 o ley de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, no son las únicas normas existentes, en el anexo 1 se presentan las principales normas referidas a la lucha contra la corrupción en Colombia.

La Ley 1474 de 2011 del estatuto anticorrupción establece que cada entidad de carácter público, de orden nacional, departamental y municipal, debe generar su propia estrategia para luchar contra la corrupción que pueda aparecer y afectar a la entidad. Esta ley establece el plan anticorrupción y atención al ciudadano (PAAC) como uno de los principales instrumentos para prevenir la corrupción, controlar las acciones planteadas, establecer indicadores de medición y realizar seguimiento de las metas propuestas en la lucha contra este fenómeno (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Por su parte, el plan anticorrupción y de atención al ciudadano (PAAC) se articula con el modelo integrado de planeación y gestión (MIPG), sus lineamientos y políticas son complementarios. Para desarrollar el plan existe un modelo sugerido para el planteamiento de las estrategias que, como ya se ha mencionado, es responsabilidad de cada entidad apropiarlo y adaptarlo según sus necesidades y particularidades (Función Pública, 2019).

Cada una de las entidades del Estado debe realizar el PAAC cada año de forma obligatoria y debe ser divulgado y publicado para toda la ciudadanía. Este incluye un análisis de los posibles riesgos que pueden afectar a la organización, según su propia naturaleza diferencial y el sector en el que se encuentre, con el fin de mitigar y prevenir su materialización por medio de acciones concretas (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Para generar un control efectivo sobre las metas y estrategias planteadas, la entidad debe realizar mínimo tres controles al año, para verificar el cumplimiento de las estrategias y evaluar si el riesgo se ha materializado o no, por lo tanto, la evaluación y el monitorio del plan parten del autocontrol de cada entidad (Función Pública, 2019).

La oficina de planeación es la responsable de identificar, analizar y controlar los riesgos de corrupción por medio del mapa de riesgos de corrupción, como instrumento fundamental del PAAC. Aunque la norma establece un responsable de su elaboración, la participación de grupos internos y externos de la entidad es necesaria.

La participación amplia es importante debido a que en el mapa de riesgos de corrupción se establecen las posibles formas de materialización del riesgo de corrupción, ya sea por causas internas o externas, las afectaciones que puede ocasionar, el responsable, las acciones que eviten su aparición, los mecanismos de control, la probabilidad de materializarse el riesgo y los indicadores de evaluación. El Mapa de Riesgos de Corrupción incluye todos los procesos de la entidad donde se pueda presentar corrupción, incluidos los misionales, los de apoyo, los sectoriales y los estratégicos (Función pública, 2019).

Así las cosas, Colombia cuenta con una estructura para combatir la corrupción, constituida desde la sanción penal en primer lugar, seguida de las acciones

correctivas y finalmente la prevención. En contraposición con la lógica planteada por Ospina (2016). Sin embargo, no es suficiente con la existencia de un conjunto de normas, para que estas sean eficaces deben ser conocidas, entendidas, aceptadas y practicadas por la sociedad, a partir de la moralidad pública que impacta las costumbres (Güemes, 2018).

Metodología

Para desarrollar el objetivo de este artículo se utilizó un enfoque cualitativo, con un tipo de investigación no experimental de alcance descriptivo. Se analizó la gestión de los ministerios en Colombia durante el 2016 para minimizar los riesgos de corrupción. Para ello, se revisaron y compararon los riesgos, identificando las causas, las consecuencias, la probabilidad de ocurrencia, el tipo de riesgo, los controles y las acciones propuestas para 773 procesos expresados en las matrices de riesgos de corrupción, elaboradas por los 16 ministerios existentes durante 2016 y 2017 y los hallazgos junto con la calificación del control interno que se presentan en los 16 informes de la CGR para la vigencia 2016 (tabla 1).

Tabla 1

Ministerios de Colombia para el año 2016

Ministerios de Colombia	
1.	Ministerio de Interior
2.	Ministerio de Justicia y del Derecho
3.	Ministerio de Salud y Protección Social
4.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
5.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
6.	Ministerio de Cultura
7.	Ministerio de Relaciones Exteriores
8.	Ministerio de Defensa Nacional
9.	Ministerio de Educación Nacional
10.	Ministerio de las TIC
11.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
12.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
13.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
14.	Ministerio de Trabajo
15.	Ministerio de Minas y Energías
16.	Ministerio de Transporte

Nota. Elaboración propia.

Los ministerios constituyen el objeto de estudio en este trabajo, debido a que entre sus funciones se encuentra formular, adoptar y ejecutar políticas, planes y programas de forma sectorial a través de recursos asignados en presupuesto general de la nación, recursos que son significativos. Adicionalmente, se consideran los informes emitidos por la CGR por ser la entidad encargada del control fiscal de los ministerios. Como ya se ha mencionado, los ministerios, así como todas las entidades del Estado, se encuentran obligadas a presentar cada año un plan anticorrup-

ción con su correspondiente matriz de riesgos, también deben incluir los avances y compromisos que tienen para luchar contra la corrupción.

La investigación partió de la búsqueda del concepto de corrupción en el sector público, los mecanismos anticorrupción existentes para enfrentar la corrupción y la estructura colombiana para prevenir y combatir este problema. Luego, se realizó una recopilación de los 16 informes de auditoría publicados por la Contraloría en su página web para la vigencia 2016 y de las matrices anticorrupción de cada ministerio para la vigencia 2016 y 2017. Es importante aclarar que no todos los ministerios tenían la información publicada, como se evidenciará en los resultados.

La información recopilada se clasificó como un caso individual por ministerio, lo que permitió cruzar los 773 procesos y los hallazgos que evidenció la Contraloría clasificados por cada proceso y cada ministerio. Para ello se utilizó el *software* NVivo 12 Plus con el fin de consolidar y analizar los datos. Se establecieron nueve categorías de análisis, que se definieron con base en la estructura planteada por la *Guía para la gestión del riesgo de corrupción* (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016) para la construcción de la matriz de riesgos de corrupción y la estructura del informe de auditoría establecido en la *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República* (Contraloría General de la República, 2015) (tabla 2).

Tabla 2

Categorías de análisis

Categoría	
A. Proceso	A1. Estratégicos.
	A2. Misionales.
	A3. Apoyo.
	A4. Evaluativos.
B. Riesgo	B1. Acción.
	B2. Omisión.
C. Causas	C1. Externas.
	C2. Internas.
	C3. Transversales.
D. Consecuencias	D1. Catastrófica.
	D2. Mayor.
	D3. Moderada.
E. Indicador	E1. Cumplimiento.
	E2. Eficacia.
	E3. Eficiencia.
	E4. Evaluación.
F. Controles	F1. Correctivo.
	F2. Detectivo.
	F3. Preventivo.
G. Acciones	G1. Correctivas.
	G2. Preventivas

Categoría	
H. Cumplimiento	H1. Materialización del riesgo.
	H2. Sin materialización del riesgo.
	H3. Gestión del riesgo deficiente.
I. Hallazgos de la contraloría	I1. Control inadecuado de recursos o actividades.
	I2. Gastos indebidos.
	I3. Incremento de costos.
	I4. Incumplimiento de disposiciones generales.
	I5. Inefectividad en el trabajo.
	I6. Ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas.
	I7. Informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos.
	I8. Pérdida de ingresos potenciales.
	I9. Uso ineficiente de recursos.

Nota. Elaboración propia.

Resultados

El primer hallazgo corresponde al incumplimiento de la Ley 1712 de 2014 de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional debido a que no todos los ministerios tenían la información publicada en su página web. De los 16 ministerios analizados, el 62,5 % de las entidades tenía toda la información disponible y actualizada. Para el caso de la CGR, los informes presentaron una disponibilidad del 93,7 %, lo que significó que un informe de auditoría no se encontró publicado.

De acuerdo con el sistema de gestión, los procesos de las entidades se clasifican en misionales, de apoyo, estratégicos y evaluación (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008). En la figura 1 se observa que, de acuerdo con los informes, las entidades identificaron una mayor probabilidad de materializarse un riesgo de corrupción en las actividades de apoyo (47,71 %) debido a que estas corresponden a las áreas financieras, gestión de recursos y contratación. Mientras que los procesos de evaluación se consideran como de menor riesgo (9,67 %), estos involucran medidas para prevenir hechos de corrupción, como sistemas de control interno, gestión de asuntos disciplinarios, vigilancia y seguimiento.

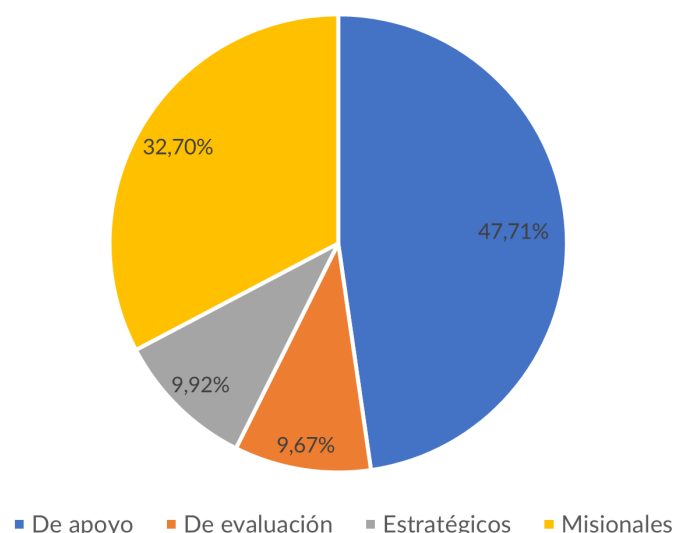
Los ministerios identificaron los riesgos de corrupción desde dos perspectivas: acción y omisión (figura 2). Se consideró que el 93,15 % de los riesgos se pueden materializar por el accionar intencionado de las personas, ya sea un agente externo o un servidor público, quien puede hacerlo por voluntad propia o coaccionado por un superior (Castañeda, 2016). La diferencia corresponde a riesgos de omisión.

Entre los riesgos de acción se identificaron el beneficio particular (37,21 %), ya sea por tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito o lavado de activos. Se identificaron posibles acciones como el favorecimiento a terceros en el caso de contratos o proyectos debido a la malinterpretación o modificación de los términos de referencia, así como la dilatación de los procedimientos. En este caso, el funcionario público espera recibir un beneficio económico; que incluye cobros por la realización de trámites. Otra situación de riesgo es la generación de información distorsionada o inoportuna (27,13 %) referida a errores u omisiones en el seguimiento y supervisión

de contratos; omisión de reportes de irregularidades encontradas por el supervisor, liquidación de contratos sin requisitos o soportes necesarios; manipulación, adulteración, omisión, ocultamiento, falsedad y direccionamiento de la información en favor o en contra de terceros; certificaciones con información errada; uso indebido de información privilegiada; modificación de documentos (manuales, procedimientos, guías) y estados financieros no confiables.

Figura 1

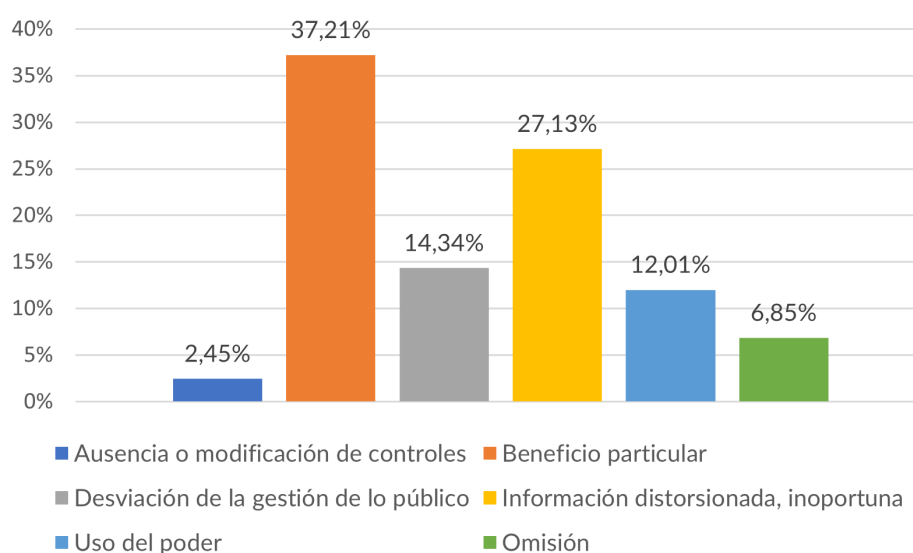
Probabilidad de riesgo de acuerdo con el proceso



Nota. Elaboración propia.

Figura 2

Tipos de riesgo



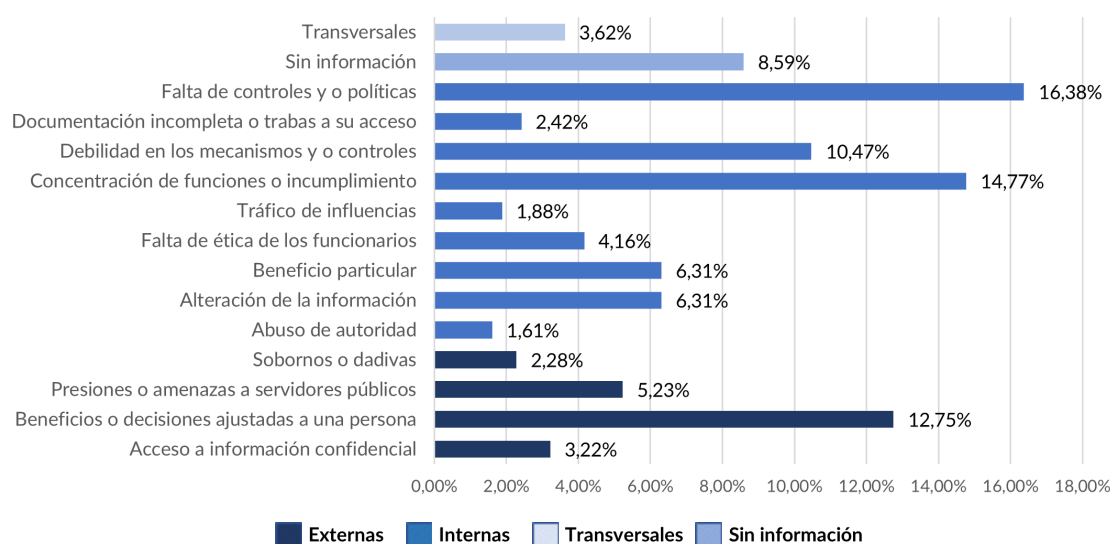
Nota. Elaboración propia.

De los riesgos identificados en los 773 procesos de 2016, los ministerios consideraron que en 589 procesos no se materializó el riesgo y que el riesgo se eliminó en 114. Nuevos riesgos surgieron en 31 procesos, el riesgo de un proceso se materializó y un proceso requería oportunidad de mejora. En 37 procesos no se encontró información.

La corrupción se puede generar por diferentes tipos de causas (Cooray *et al.*, 2017; Castañeda, 2016 y Dimant y Schulte, 2016), en la figura 3 se observa la clasificación de causas en externas, internas, transversales e información no reportada (sin información). De las causas externas se destacan los “beneficios o decisiones ajustadas a una persona externa”, la cual se refiere a amiguismos y clientelismo, influencias políticas y ocultamiento parcial o total a la ciudadanía de información considerada como pública; decisiones administrativas y técnicas parcializadas; interés ilegítimo que puede influir en instancias de evaluación y decisión; estudios previos y pliegos de condiciones elaborados o modificados con la intención de favorecer a un tercero; presiones y amenazas a servidores públicos para que no se apliquen controles; selección de contratistas sin cumplimiento de los procedimientos establecidos por la ley.

Figura 3

Causas de los riesgos



Nota. Elaboración propia.

La principal causa interna es la “falta de controles o políticas” relacionada con la falta de sistemas de información que sistematicen el proceso y el trámite; deficiencias en la regulación de los trámites; ausencia de políticas en el manejo de la gestión documental; ausencia de instrumentos normativos y de regularización; escaso personal capacitado debido a la rotación por cambios de administración; desconocimiento de la normatividad vigente aplicable y falta de verificación de la información debido al exceso de confianza.

En los informes de los ministerios se puede observar las palabras utilizadas con mayor frecuencia para identificar las causas internas, externas y transversales; se destacan los factores que se relacionan con la información como principales hechos que causan riesgos de corrupción (figura 4.)

Con la identificación de los riesgos de corrupción y las causas que los originan, los ministerios plantearon controles con el fin de minimizar esos riesgos. Los ministerios establecieron controles desde un enfoque preventivo (48,22 %), detectivo (48,22 %) y correctivo (3,56 %). En ese sentido, se observa que los ministerios prefirieron adoptar controles con los que se puedan identificar fallas y evitar la materialización de los riesgos, más que aplicar controles correctivos.

Nube de causas según frecuencia de palabras



Figura 5

A bar chart comparing the percentage of corrective and preventive measures for the years 2016 and 2017. The x-axis has two categories: 'Correctivas' and 'Preventivas'. The y-axis represents percentages, with horizontal grid lines at 10% intervals from 0% to 100%. For 'Correctivas', the 2016 bar (blue) is at 46.79% and the 2017 bar (gray) is at 37.34%. For 'Preventivas', the 2016 bar (blue) is at 53.21% and the 2017 bar (gray) is at 62.66%.

Categoría	2016	2017
Correctivas	46,79%	37,34%
Preventivas	53,21%	62,66%

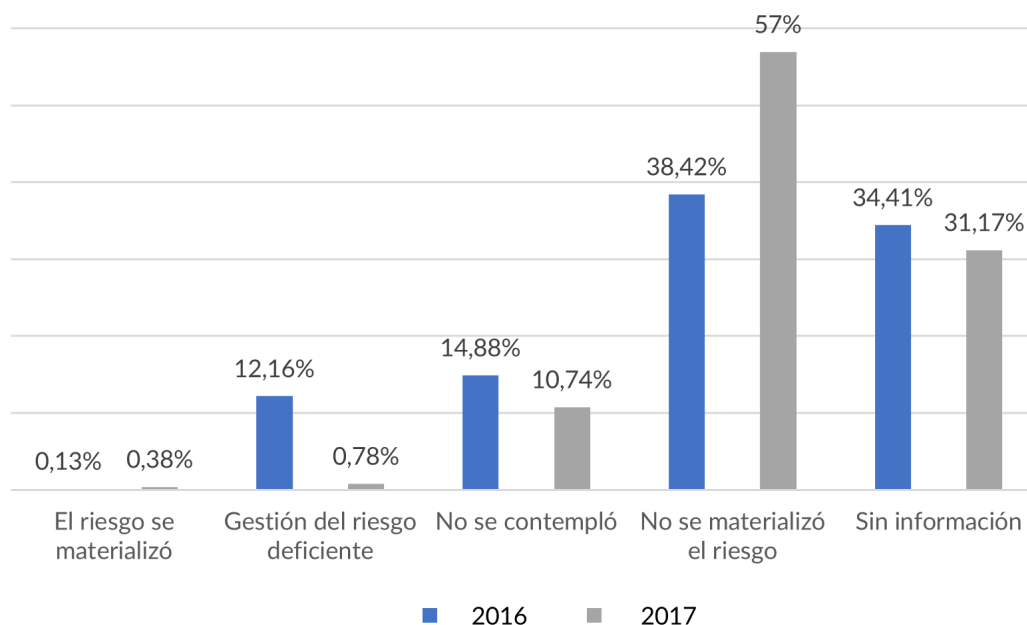
Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas, 23(44), e20230104

En la figura 6 se muestra que, respecto a la materialización y gestión de los riesgos, los ministerios expusieron en sus informes de seguimiento que los controles fueron efectivos. En 4 casos se materializó el riesgo. Es decir, en 2016, el 0,13 % de los riesgos se materializaron y en el 2017 el 0,38 %.

De igual forma, los ministerios reconocieron la importancia de contar con controles y acciones más efectivas. Esto generó cambios en los riesgos que tenían identificados en el 2016 respecto al 2017. Así, el 14,88 % de los riesgos fueron nuevos en el 2017. Además, se retiraron 10,74 % de los riesgos que habían sido identificados y priorizados en el 2016, pero a través de las acciones se catalogaron como riesgos eliminados, mientras que la gran mayoría, el 57 % de los riesgos se mantuvieron del 2016 al 2017 y se consideró que era oportuno y necesario gestionarlos.

Figura 6

Nivel de cumplimiento sobre las acciones propuestas



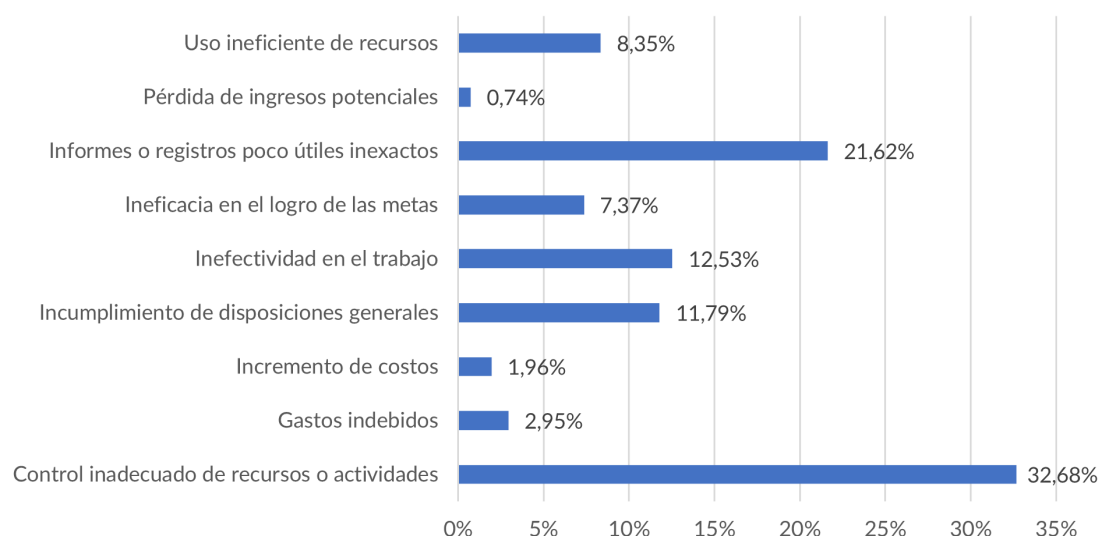
Nota. Elaboración propia.

A diferencia de lo expuesto anteriormente, los hallazgos reportados por la CGR en los informes de auditoría del 2016 muestran una contraposición con el nivel de efectividad expuesto por los ministerios. La CGR identificó que el 31,25 % de los ministerios en su evaluación de control interno eran eficientes; el 50 % presentaron deficiencias; el 12,50 % eran ineficientes y el 6,25 % no registró información, debido a que su informe no se encuentra publicado.

Ahora bien, respecto a los hallazgos que reportó la Contraloría (figura 7), las mayores concentraciones de inconsistencias fueron el control inadecuado de recursos o actividades (32,68 %); los informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos (21,53 %) y la ineffectividad en el trabajo (12,53 %). La pérdida de ingresos potenciales (0,74 %) y el incremento de costos (1,92 %) fueron las actividades donde se presentaron menores hallazgos.

Figura 7

Tipos de hallazgos reportados por la Contraloría



Nota. Elaboración propia.

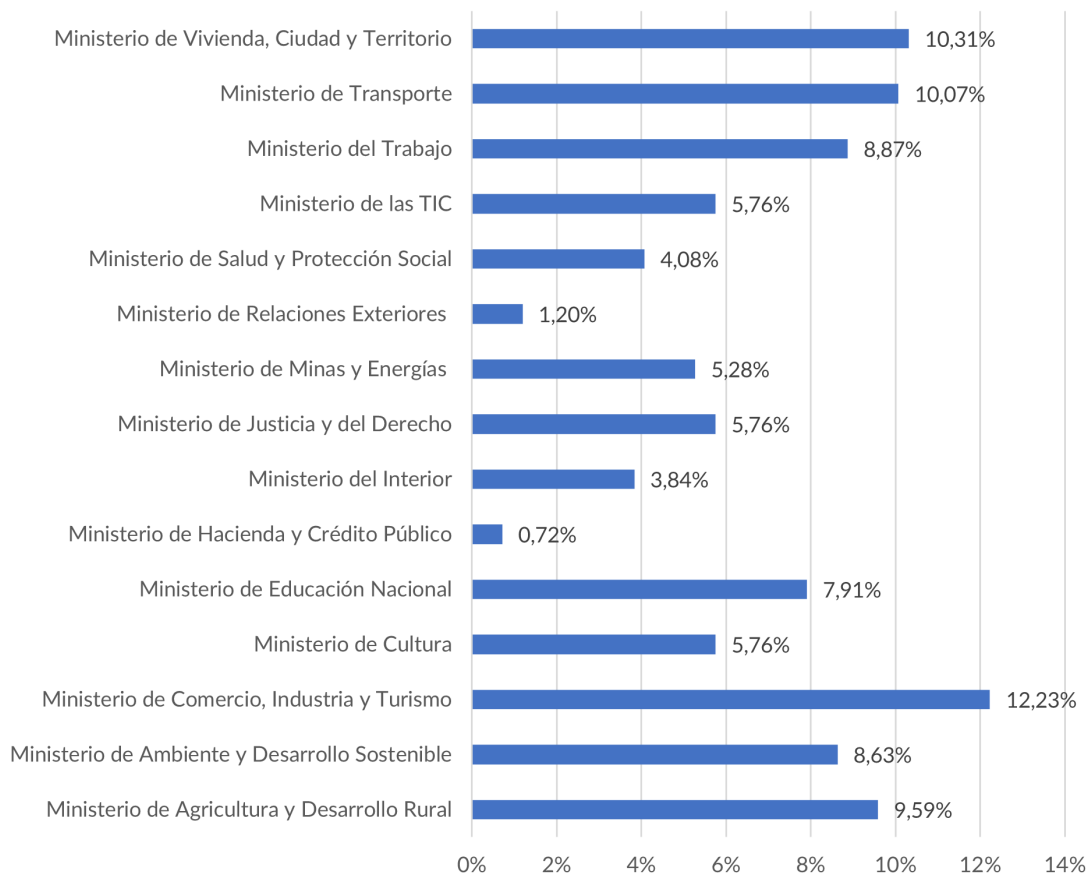
De forma consecutiva, en los informes de auditoría de la CGR se presentaron 407 hallazgos. En figura 8 se observa que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (0,72 %) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (1,20 %) tuvieron menos hallazgos, lo cual está relacionado con su calificación de “eficiente” en su evaluación de control interno. Por otra parte, los ministerios que más hallazgos presentaron fueron el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (12,23 %); el Ministerio de Transporte (10,07 %) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (10,31 %). Los cuales obtuvieron calificaciones de “con deficiencias” respectivamente.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no hay una congruencia entre los informes de seguimiento presentados por cada ministerio en el último trimestre de 2016 y 2017 y los informes de auditoría presentados por la CGR para su evaluación del 2016. En conjunto, los ministerios reportan 4 casos de riesgo materializados, frente a 407 hallazgos que presenta la Contraloría, de los cuales 170 presentaron incidencias. De estos 170, el 12,36 % tuvo incidencia fiscal; el 14,60 % tuvo indagación preliminar/otra incidencia y el 73,03 % presentaron incidencia disciplinaria.

Finalmente, en la figura 9 se presenta que los procesos con la mayor cantidad de hallazgos reportados por la CGR son los de gestión de recursos financieros (26,86 %), la gestión de compras y contratación (12,95 %) y los procesos catalogados como misionales de cada ministerio (12,95 %). Los macroprocesos con mayores hallazgos fueron los de apoyo (53,72 %), seguido de los misionales (23,98 %), los estratégicos (15,35 %) y los evaluativos (6,95 %). Las entidades identificaron una mayor probabilidad de materializarse un riesgo de corrupción en estos procesos.

Figura 8

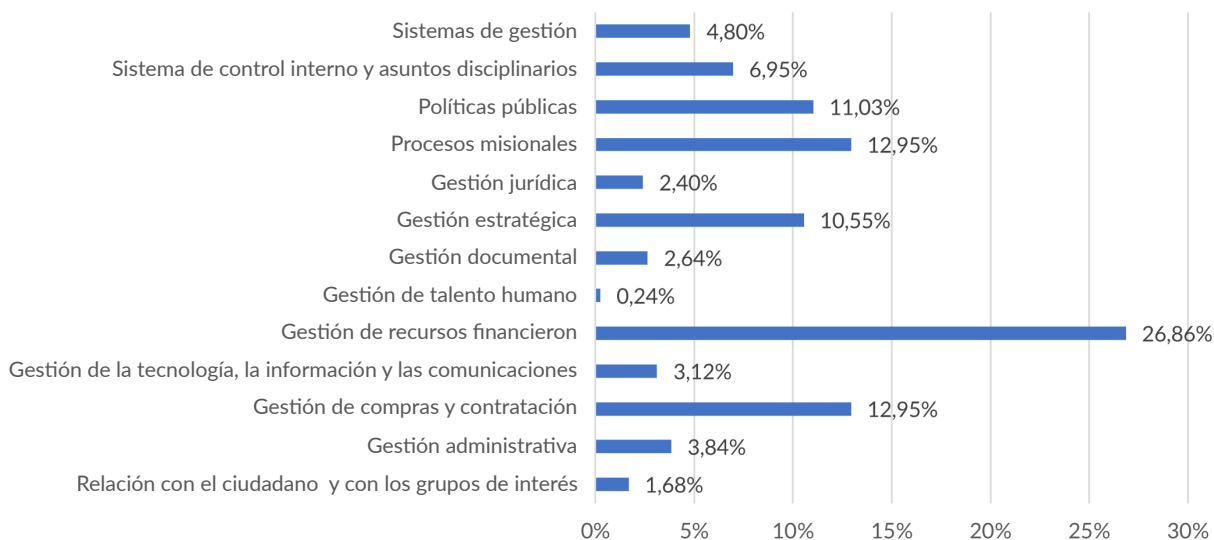
Hallazgos reportados por la CGR por Ministerio



Nota. Elaboración propia.

Figura 9

Procesos afectados por los hallazgos reportados por la Contraloría



Nota. Elaboración propia.

Discusión y conclusiones

En Colombia existe una estructura institucional del orden nacional y territorial que busca combatir la corrupción. Uno de los órganos independientes a nivel nacional encargado del control fiscal es la CGR, la cual realiza auditorías permanentes que permiten evaluar la gestión fiscal de las entidades. Los resultados de este proceso se presentan a través de un informe, en el que se consignan los hallazgos que corresponden a situaciones que demuestran ineficacia, ineficiencia, inequidad, o situaciones antieconómicas o ambientalmente insostenibles que pueden realizar las entidades auditadas. Estos hallazgos son insumos para adelantar procesos de responsabilidad fiscal contra servidores públicos o particulares que hayan ocasionado daño al patrimonio del Estado.

Por su parte, los ministerios son entidades del Estado encargadas, entre otras funciones, de ejecutar los planes y proyectos relacionados con la política pública diseñada para atender la inversión social, así como también los gastos de funcionamiento que son requeridos para cumplir con sus actividades. Debido a esto, los ministerios gestionan un porcentaje considerable del presupuesto general de la nación y son entidades susceptibles de que en sus procesos se materialicen riesgos de corrupción, por ende, es importante llevar a cabo estudios relacionados con la corrupción en las entidades estatales. Los ministerios, por ordenamiento de la ley, están obligados a elaborar anualmente planes anticorrupción que contienen matrices anticorrupción que permiten gestionar los riesgos a través de la identificación y la evaluación de los procesos y así poder plantear acciones que permitan minimizar la posibilidad de que un riesgo de corrupción se materialice.

Para llevar a cabo acciones efectivas que disminuyan la corrupción es esencial evaluar los controles de carácter preventivo. Las capacitaciones y la sensibilización contra la corrupción orientadas a todos los grupos de interés son fundamentales para formar conciencia y una ciudadanía responsable (Martínez, 2009). Para ello, es necesario que el gobierno invierta en la generación de competencias ciudadanas desde los sistemas educativos, con el fin de formar ciudadanos íntegros, responsables socialmente, solidarios y equitativos, que eviten participar, encubrir o realizar actos de corrupción (Guerra, 2011).

En este artículo se presenta la revisión de 773 procesos en los que los ministerios identificaron las actividades de apoyo como las que tienen mayor riesgo de corrupción (47,71 %) y a su vez, la CGR reportó una mayor cantidad de hallazgos (53,72 %) en las mismas actividades. Las dos entidades coinciden en que los procesos más vulnerables se relacionan con la gestión financiera y la contratación.

Tanto para los ministerios como la CGR, entre las causas internas que originan la corrupción, se encuentra el control inadecuado de recursos o la falta del mismo. También coincidieron en que la concentración de funciones o su incumplimiento es otra causa que se ve reflejada en el incumplimiento de las disposiciones generales, la ineffectividad e ineficacia en el trabajo y la realización de informes o registros poco útiles. Entre las causas externas que identificaron los ministerios se encuentran los beneficios o decisiones ajustadas a una persona, presiones o

amenazas a servidores públicos, acceso a información confidencial y sobornos o dádivas. La CGR no reportó causas externas.

Por otro lado, la disponibilidad de la información por sí sola no previene la corrupción (Lindstedt y Naurin, 2010), esta debe ser clara y transparente. La información permite a los ciudadanos examinar las acciones, conocer cómo se toman las decisiones y monitorear los controles (Chen y Ganapati, 2021).

Sin embargo, la disponibilidad y ubicación de la información en las páginas web de los ministerios no es intuitiva, lo que impacta en la transparencia y la forma cómo se comunican los ministerios con los ciudadanos y los diferentes agentes que intervienen, impidiendo realizar un adecuado análisis.

De igual forma, las entidades analizadas no presentaron una estandarización sobre la presentación y realización de las matrices de riesgo de corrupción, debido a que, si bien comparten una estructura establecida, con unas recomendaciones para su elaboración, esta se realiza según la autonomía y disposición de cada entidad, lo que dificulta la comparación e impacta las tareas de revisión de los entes de control. Esto se evidencia cuando se busca diferenciar los controles y las acciones establecidas.

A su vez, lo anterior impacta de forma negativa en la trazabilidad, especialmente en los seguimientos al plan anticorrupción que se debe realizar trimestralmente. Algunas entidades, solo muestran las acciones y los riesgos materializados en el trimestre en los avances, mientras que en otras se puede observar el avance del trimestre y a su vez el de los periodos anteriores del año, permitiendo generar un análisis integral del accionar de la entidad en el recorrido del año, esto simplifica los análisis y la disposición de los datos. Por lo que se recomienda fomentar la última forma de presentar los informes de planes anticorrupción.

En ese sentido, los indicadores presentados por los ministerios no facilitan la evaluación de los resultados e impactos y no contribuyen significativamente en la gestión y el redireccionamiento de los procesos. Tampoco permiten determinar si los recursos invertidos en prevenir y combatir la corrupción fueron efectivos, eficientes u oportunos, impidiendo medir su verdadero alcance. Esta situación genera cuestionamientos frente a la gestión anticorrupción realizada a través de las matrices, ya que su elaboración se acerca más al cumplimiento de regulativo que, al logro de un impacto positivo para prevenir la corrupción, que es su objetivo.

Es así como se observa una brecha entre la capacidad de autoevaluación de las entidades y la evaluación que realiza una entidad independiente, como es la CGR, al revisar el seguimiento que los ministerios realizaron, en el 2017, a los 773 procesos con sus riesgos de corrupción identificados en el 2016; se determinó que se materializó un riesgo en 2016 y tres en 2017. Los ministerios consideraron que en 589 procesos no se materializó el riesgo y que en 114 el riesgo se eliminó. Nuevos riesgos surgieron en 31 procesos y 1 proceso requería oportunidad de mejora. En 37 procesos no se encontró información. Entre los principales riesgos de corrupción que identificaron los ministerios se encuentran el beneficio particular, la información distorsionada o inoportuna y la desviación de la gestión de lo público.

Por su parte, la CGR identificó 407 hallazgos que se relacionan principalmente con hechos como: el control inadecuado de los recursos, información poco útil o significativa y el incumplimiento de disposiciones generales, calificando el sistema de control interno de 5 entidades como eficiente, 8 como deficiente, 2 como ineficientes y 1 no tuvo calificación. Teniendo en cuenta que los hallazgos no constituyen hechos de corrupción, pero sí indicios para iniciar procesos de responsabilidad fiscal, la anterior comparación permite concluir que existen diferencias entre los resultados de la gestión de los riesgos de corrupción cuando son los ministerios quienes se autoevalúan y la evaluación que realiza la CGR como organismo de control a través del proceso de auditoría.

Finalmente, para futuras investigaciones es necesario ahondar en el impacto que generan los hallazgos de la CGR en los ministerios y cómo estos se articulan en los planes anticorrupción para prevenir y disminuir los riesgos de corrupción. También es necesario ahondar en cómo articular los diferentes organismos encargados de luchar contra la corrupción a través de sistemas eficientes de información.

Referencias

- Alexeev, M., & Zakharov, N. (2022). Who profits from windfalls in oil tax revenue? Inequality, protests, and the role of corruption. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 197, 472-492. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.03.010>
- Bardhan, P. (2022). Clientelism and governance. *World Development*, 152, 105797. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105797>
- Bataillon, G. (2015). Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México en el siglo XXI. *Nueva Sociedad*, (255), 54-68.
- Bejarano, H. C., y Jaimes, D. C. (2021). Corrupción: una lectura entre el derecho y la moral. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 21(40), 101-112. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2021.1a08>
- Berkman, S., Boswell, N. Z., Brüner, F. H., Gough, M., McCormick, J. T., Pedersen, P. E., ... Zimmermann, S. (2008). The fight against corruption: International organizations at a cross-roads. *Journal of Financial Crime*, 15(2), 124-154. <https://doi.org/10.1108/13590790810866863>
- Boehm, F., y Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 45-72.
- Buteler, A. (2017). Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(3), 239-261. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.20935>
- Castañeda, V. M. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 103-135. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X)

- Chen, C., & Ganapati, S. (2021). Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523211033236. <https://doi.org/10.1177/00208523211033236>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta iberoamericana de la calidad en la gestión pública*. San Salvador. https://dhlshgoa.ehu.eus/uploads/resources/4866/resource_files/Carta_Iberoamericana_de_2008.pdf?v=63736119332
- Congreso de la República de Colombia (1998). *Ley 489 de 1998*.
- Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 610 de 2000*.
- Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1474 de 2011*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2013). Política pública integral anticorrupción (PPIA). <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/167.pdf>
- Contraloría General de la República (2015). *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República*. 159.
- Contraloría General de la República (2019). La responsabilidad fiscal. <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>
- Cooray, A., Dzhumashev, R., & Schneider, F. (2017). How does corruption affect public debt? An empirical analysis. *World development*, 90, 115-127. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.08.020>
- Davis, J. (2004). Corruption in public service delivery: Experience from South Asia's water and sanitation sector. *World development*, 32(1), 53-71. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.07.003>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). *Guía para la gestión del riesgo de corrupción 2015*. Imprenta Nacional. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/28622221/guia_gestion_riesgo_corrupcion.pdf/16e69de7-8d31-11dd-61c2-5038f790f181?version=1.0
- Dimant, E., & Schulte, T. (2016). The nature of corruption: An interdisciplinary perspective. *German Law Journal*, 17(1), 53-72. <https://doi.org/10.1017/S2071832200019684>
- Dzhumashev, R. (2014). Corruption and growth: The role of governance, public spending, and economic development. *Economic Modelling*, 37, 202-215. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2013.11.007>

- Función Pública (2019). Plan anticorrupción y atención al ciudadano, instrumento contra la corrupción. https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/plan-anticorruptcion-y-atencion-al-ciudadano-instrumento-contra-la-corruptcion/28585938
- Galán, G. (2013). *Buena administración e instrumentos jurídicos de la lucha contra la corrupción. La experiencia española*. Contraloría General de la República, Imprenta Nacional de Colombia.
- González, J. J. S. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios públicos*, 18(43), 51-73.
- Gorodnichenko, Y., & Peter, K. S. (2007). Public sector pay and corruption: Measuring bribery from micro data. *Journal of Public economics*, 91(5-6), 963-991. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.12.003>
- Graycar, A. (2019). Mapping corruption in procurement. *Journal of Financial Crime*, 26(1), 162-178. <https://doi.org/10.1108/JFC-06-2018-0063>
- Güemes, C. (2018). La corrupción y la (des)confianza como normas sociales. Cambio de enfoque, nuevas perspectivas. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, 1-7.
- Guerra, Y. M. (2011). Competencias ciudadanas para una sociedad sin corrupción. *Principia Iuris*, 16(16), 143-165.
- Hajdu, M., Pápay, B., Szántó, Z., & Tóth, I. J. (2018). Content analysis of corruption coverage: Cross-national differences and commonalities. *European Journal of Communication*, 33(1), 7-21. <https://doi.org/10.1177/0267323117750673>
- Heidenheimer, A. (1989). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Transaction Books.
- Herrera, A. (1996). La responsabilidad fiscal en Colombia. *Revista de Derecho*, (6), 86-97.
- Joly, E., y Garzón, B. (2003). *Impunidad: la corrupción en las entrañas del poder* (1º ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Kim, Y. J., & Kim, E. S. (2016). Exploring the interrelationship between public service motivation and corruption theories. *Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship*, 4(2), 181-186. <https://doi.org/10.1108/EBHRM-12-2015-0047>
- Kliksberg, B. (2012). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?: Una perspectiva internacional*. Biblioteca Bernardo Kliksberg.
- Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial Sudamericana S.A.

- Krishnan, S., Teo, T. S., & Lim, V. K. (2013). Examining the relationships among e-government maturity, corruption, economic prosperity and environmental degradation: A cross-country analysis. *Information & Management*, 50(8), 638-649. <https://doi.org/10.1016/j.im.2013.07.003>
- Landell-Mills, P. (2013). *Citizens against corruption: Report from the front line*. Partnership for Transparency Funding and Matador.
- Ledeneva, A., Bratu, R., & Köker, P. (2017). Corruption studies for the twenty-first century: Paradigm shifts and innovative approaches. *Slavonic & East European Review*, 95(1), 1-20. <https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0001>
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322. <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>
- López-López, W., Roa, D., Roa, M. A., Correa-Chica, A., Pérez-Durán, C., y Pineda-Marín, C. (2016). El rol de la filiación política en las creencias y discursos legitimadores de la corrupción. *Psychosocial Intervention*, 25(3), 179-186. <https://doi.org/10.1016/j.psi.2016.07.001>
- Lorenzo, F. C., García, P. R., y Frade, A. T. (2016). Análisis de las herramientas de control ciudadano sobre los representantes públicos: la transparencia informativa municipal en Castilla y León. *Revista Latina de Comunicación Social*, (71), 1261-1279. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2016-1145>
- Martínez, O. (2009). Corrupción y poder, un desafío a la gobernabilidad. *Revista Comunicación*, (26), 99-109. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3412487>
- Martínez, S. X., Galeano, C. P., y Salazar, Á. M. Z. (2020). *Segundo informe de seguimiento de la acción pública del gobierno nacional en materia anticorrupción*. Transparencia por Colombia. <https://www.monitorciudadano.co/segundo-informe-de-seguimiento-al-gobierno-nacional/>
- Misas, G., Oviedo, M., y Franco, A. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias* (1º ed.). Contraloría General de la República.
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2018). Comisión Nacional de Moralización. <https://actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/gobierno-abierto-territorial/comisiones-regionales-de-moralizacion>
- Ordóñez, T., Gómez, A., y Bayona, D. M. (2019). Hallazgos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal en Colombia 2012-2017. *Revista Republicana*, (27), 211-233. <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v27.a74>

- Ospina, A. F. (2016). Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: De la ultima ratio a la ausencia de razón. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 16(63), 67-91. <https://doi.org/10.21056/aec.v16i63.43>
- Pelletier, K. L., & Bligh, M. C. (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. *Journal of Business Ethics*, 67(4), 359-374. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9027-3>
- Peltier-Rivest, D. (2018). A model for preventing corruption. *Journal of Financial Crime*, 25(2), 545-561. <https://doi.org/10.1108/JFC-11-2014-0048>
- Raffo, L., y Segura, J. (2015). Las redes del narcotráfico y sus interacciones: un modelo teórico. *Revista de Economía Institucional*, 17(32), 183-212. <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n32.06>
- Rakhel, T. M., y Putera, P. B. (2021). Corruption in public procurement: A bibliometric analysis. *Journal of Scientometrics and Information Management*, 15(2), 397-412. <https://doi.org/10.1080/09737766.2021.1989990>
- Sandoval, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152.
- Soriano, R. (2011). La corrupción política: tipos, causas y remedios. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45, 383-402.
- Tang, T. L.-P., Sutarso, T., Ansari, M. A., Lim, V. K. G., Teo, T. S. H., Arias-Galicia, F., ... Adewuyi, M. F. (2018). Monetary Intelligence and Behavioral Economics: The Enron Effect Love of Money, Corporate Ethical Values, Corruption Perceptions Index (CPI), and Dishonesty Across 31 Geopolitical Entities. *Journal of Business Ethics*, 148(4), 919-937. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2942-4>
- Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción: una radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Monitor Ciudadano de la Corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Transparencia por Colombia (2023). Observatorio de Transparencia por Colombia. <https://www.monitorciudadano.co/>
- Transparency International (2016). Transparency International—Global Corruption Barometer 2013. <http://www.transparency.org/gcb2013>
- Transparency International (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. www.transparency.org. <https://www.transparency.org/cpi2019#report>
- Vera, M. C., Rocha, D., y Martínez, M. C. (2015). El modelo de gobierno abierto en América Latina: paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (53), 85-103. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>

Villazón, E. J. M., Masmela, G. A. A., y Casas, L. T. (2017). *Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/380339/0.+PRINCIPIOS+FUNDAMENTOS+Y+ASPECTOS+GENERALES+PARA+LAS+AUDITOR%C3%8DAS+EN+LA+CGR.pdf/ce963087-6662-3cbf-c30b-2aa15255038b?t=1627487031399&download=true>

Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Alianza Editorial.

Williams, S. (2018). Systemic corruption and public procurement in developing countries: Are there any solutions? *Journal of Public Procurement*, 18(2), 131-147. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2018-009>