

**CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA E IMPUNIDAD EN TIEMPOS DE COVID-19:  
ANÁLISIS EXPLORATORIO PARA ALGUNOS DEPARTAMENTOS DE  
COLOMBIA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C.**

**2021**

**CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA E IMPUNIDAD EN TIEMPOS DE COVID-19:  
ANÁLISIS EXPLORATORIO PARA ALGUNOS DEPARTAMENTOS DE  
COLOMBIA**

**LAURA VALENCIA PARRA**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**DAVID ANDRÉS ORTIZ ESCOBAR**

Doctor en Economía

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C.**

**2021**

## Tabla de contenido

1. Introducción.....	4
2. Marco de referencia .....	9
2.1 Conceptualización de corrupción e impunidad .....	9
2.1.1 Corrupción .....	9
2.1.2 Impunidad .....	12
2.2 Relación entre corrupción e impunidad en el marco del neoinstitucionalismo .....	13
2.3 Contratación pública en Colombia .....	16
2.4 La pandemia del Covid-19 en Colombia .....	26
3. Metodología.....	30
3.1 Estrategia general .....	30
3.2 Variable de selección de los departamentos .....	31
3.3 Variables para la caracterización de los departamentos .....	32
3.3.1 Caracterización general de los departamentos.....	32
3.3.2 Impunidad según IGI-COL 2019 .....	32
4. Análisis de los datos .....	34
4.1 Estadística descriptiva .....	34
4.1.1 Análisis general.....	34
4.1.2 Construcción de variable <i>cuantía por habitante</i> .....	35
4.2 Caracterización de los departamentos con mayor <i>cuantía por habitante</i> .....	37
4.2.1 Casos de Covid-19 por cada 1.000 habitantes .....	37
4.2.2 Índice de Pobreza Monetaria 2019.....	39
4.3 Caracterización a partir de diferentes indicadores relacionados con la impunidad ...	40
4.3.1 Acceso a la justicia.....	40
4.3.2 IGI-COL 2019 (impunidad).....	42
5. Conclusiones .....	46
6. Bibliografía.....	48

## 1. Introducción

La corrupción es un fenómeno que se presenta en cualquier sociedad del mundo y varía según contextos territoriales o regionales específicos. Por esta razón, en la literatura se habla de diferentes tipos de corrupción y se implementan distintos enfoques para analizarla. Debido a su complejidad, no es fácil definir el concepto de corrupción puesto que se encuentra en diferentes niveles, grados y esferas de nuestra sociedad. A pesar de que no hay un consenso en la literatura que permita precisar la definición, se pueden identificar dos elementos esenciales que caracterizan la corrupción: i) la existencia de abuso o desviación del poder encomendado ya sea en la esfera pública o privada y ii) el beneficio o ganancia (no necesariamente monetaria) privada, que puede ser personal o para un tercero (Ángel & Newman, 2017; Martínez, 2009; Transparencia Internacional, 2009). Así mismo, Transparencia por Colombia (2019) define tres componentes que constituyen la corrupción administrativa: i) apropiación de los recursos públicos, en especial de recursos económicos mediante los procesos de contratación pública, ii) favorecer a particulares a través de decisiones públicas con exención de impuestos y cobros (valorizaciones, plusvalía urbana, etc.) o ser beneficiarios de programas sociales, sin contar con los criterios de selección y iii) vincular amigos y/o familiares a la burocracia estatal que no cuentan con los requisitos de mérito o con el perfil.

Según el índice de percepción de la corrupción (CPI) de 2020 de Transparencia Internacional, donde 0 corresponde a “altamente corrupto” y 100 a “muy limpio”, el índice para Colombia es de 39 puntos sobre 100. Aunque el país obtuvo dos puntos más que el año pasado (37), no se considera como una variación significativa puesto que desde 2012 Colombia ha obtenido una calificación entre 36 y 39 en el puntaje de corrupción. Para Transparencia por Colombia, una calificación por debajo de 50 puntos indica niveles muy serios de corrupción en el sector público del país. De los 180 países analizados, Colombia ocupa el puesto 92 (1 siendo el menos corrupto y 180 el más corrupto) y, a nivel continental, América tiene una puntuación media de 43, haciéndolo el continente menos corrupto. El país con mejor puntaje de la región es Canadá con 77 puntos y el peor es Venezuela con 15 puntos (Transparency International, 2020).

Aunque la corrupción es multicausal y tiene una relación compleja con otros fenómenos (Fisman, R. & Golden, M., 2017), la presente investigación se centrará en la relación entre corrupción e impunidad. Según Le Clercq, J. A. Cháidez, A. & Rodríguez, G (2016), el concepto de impunidad está compuesto de tres elementos fundamentales: i) es una conducta que debe ser sujeta de castigo, ii) el Estado, en su normativa, reconoce o tipifica dicha actitud como ilegal y está sujeta a una pena o reparación y iii) se refiere a un acto de injusticia debido a que la persona o grupo de personas que cometieron el delito no recibieron ningún tipo de sanción o a las víctimas no se les reconoció su derecho a la reparación del daño.

A pesar de que Colombia ha hecho grandes avances en la lucha contra la corrupción, existen departamentos que cuentan con una baja presencia institucional, lo cual los puede hacer más propensos a que la corrupción no sea castigada, generando un ambiente de impunidad y así alimentando ese ciclo entre corrupción e impunidad. Lo anterior es resumido en la preocupación de Andrés Hernández, director ejecutivo de Transparencia por Colombia, quien afirma que dentro de un año el país cumplirá una década de estancamiento en el nivel de percepción de corrupción. Para progresar en el índice de CPI es necesario enfrentar los retos históricos que han favorecido la corrupción y a su vez, mejorar la capacidad del país para proteger los recursos públicos (Transparencia por Colombia, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior y el contexto actual de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, Colombia se ha visto gravemente afectada por el fenómeno de la corrupción, contaminando tanto al sector público como al privado (Transparencia por Colombia, 2020) y, aunque en ambos escenarios es necesario reducirla, nos centraremos en el primero debido a su incidencia en el manejo y contención de la pandemia. Según el informe “Alertas de corrupción en tiempos de pandemia” de Transparencia por Colombia (2020), la situación actual de emergencia sanitaria favorece el provecho y el uso indebido de los recursos públicos puesto que los controles se relajan y se piensa que bajo este contexto todo se vale. A nivel mundial, el reto de reducir la corrupción administrativa se ha vuelto aún más grande y difícil de afrontar puesto que muchos contratos, que se supone que son para afrontar la crisis se han otorgado de forma directa (para acelerarlos y evitar demoras burocráticas), han presentado

sobrecostos o ni siquiera estaban relacionados para atender la emergencia del Covid-19 (Steingrüber, 2020).

En el caso colombiano, desde marzo de 2020 se empezaron a analizar con mayor atención los reportes de escándalos de corrupción administrativa en cuanto a la contratación pública y, según Gallego (2020), muchos de estos contratos fueron entregados a donadores de campañas, presentando sobrecostos o ineficiencias en la implementación. Especialmente en los sobrecostos de los mercados y servicios relacionados con la salud para atender la crisis.

Como se ha podido evidenciar en la literatura, la corrupción puede darse por las condiciones institucionales y los altos niveles de impunidad que presenta un país, contribuyendo a la perpetuación de esta. Así que, el hecho de que en medio de la pandemia se estén presentando casos de corrupción administrativa no es una consecuencia de la misma, sino una respuesta lógica a las condiciones institucionales y los altos niveles de impunidad. Este es el caso de Colombia, donde se han dado continuidad a los casos de corrupción administrativa, generando el escenario perfecto para que aquellos contratos destinados a atender la crisis del Covid-19 presenten sobrecostos o una malversación de los recursos.

La presente investigación pretende realizar un análisis de un subconjunto de las Actuaciones Especiales de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República, en el entendido de que estas actuaciones y las investigaciones a las que dan lugar ofrecen información relacionada con corrupción administrativa. A partir de lo anterior se realizará una caracterización de los departamentos que más sobresalen en estas investigaciones, en términos de variables como la impunidad (IGI-COL 2019) y el acceso a la justicia.

La investigación se concentra en las inconsistencias de contratación pública reportadas por la DIARI que se han dado desde que el presidente Iván Duque declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Dicho Decreto le concede a los oficiales públicos la posibilidad de otorgar contratos de forma discrecional. Esto quiere decir que dichos contratos fueron adjudicados mediante un procedimiento de selección directa, sin permitir ningún tipo de competencia entre los

licitadores (Gallego, 2020). Posteriormente el 20 de marzo y el 12 de abril del mismo año se expidieron los Decreto 440 “por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19” y el 537 “por el cual se adoptan las medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

La razón para concentrarse en estas actuaciones es que, como lo menciona Salazar (2020), los dos decretos establecieron la posibilidad de contratar bajo la causal de Urgencia Manifiesta, contemplada en la contratación directa. Sin embargo, estos procesos de contratación en entidades territoriales con baja capacidad en gasto público pueden ser foco de escándalos de corrupción (Flórez, 2018). Es así como el presente trabajo pretende responder a la pregunta de **¿Cuál es el nivel de impunidad y acceso a la justicia de aquellos departamentos que han sobresalido en las investigaciones realizadas por la DIARI en el contexto de las disposiciones extraordinarias en materia de contratación que se han implementado a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19?**

Para responder esta pregunta, se realizará una caracterización de los departamentos que más sobresalen en las investigaciones realizadas por la DIARI en el contexto de la pandemia, en términos de variables como la impunidad (IGI-COL 2019), acceso a la justicia y otras variables de contexto. Así mismo el trabajo buscará cumplir con cuatro objetivos específicos. El primer objetivo, de carácter teórico, es establecer las relaciones existentes entre los marcos institucionales y la corrupción e impunidad según la literatura; el segundo objetivo, de carácter metodológico, es sistematizar los datos arrojados por los informes de las Actuaciones Especiales de la DIARI durante 2020. El tercer objetivo es caracterizar los departamentos que más han sobresalido en estas Actuaciones Especiales a partir de dos variables contextuales: la prevalencia de Covid-19 y los niveles de pobreza. Y el cuarto objetivo es caracterizar estos departamentos a partir de variables relacionadas con el acceso a la justicia y la impunidad.

Por último, es importante resaltar ciertas consideraciones éticas. La base de datos está construida a partir de información de la Contraloría General de la República, sin la manipulación o modificación de los datos a tal punto de que su contenido sustancial se viera modificado para beneficiar o perjudicar algún departamento. La presente investigación respeta la propiedad intelectual y referencia a cada uno de los autores utilizados para el desarrollo de la misma. Por último, se deben de tener en cuenta los posibles riesgos y beneficios que trae el hecho de investigar la corrupción administrativa e impunidad a nivel subnacional en Colombia, debido a que se puede perjudicar o beneficiar la imagen de los departamentos, según el índice IGI-COL 2019, y las alertas que se generaron por parte de la DIARI en el marco del estado de emergencia en Colombia.

## **1. Marco de referencia**

En este apartado se plantea la discusión de fondo de la corrupción, los problemas y retos metodológicos para medirla, el marco teórico entre neoinstitucionalismo y corrupción, la relación entre corrupción e impunidad, el funcionamiento de la contratación pública en Colombia, el contexto de la pandemia y las afectaciones que se han dado en materia de contratación pública, y por último, su relación con la impunidad. Lo anterior para entender el contexto en el que está desarrollada la propuesta conceptual, la metodológica y las limitaciones que se presentaron durante la investigación.

### 2.1 Conceptualización de corrupción e impunidad

#### *2.1.1 Corrupción*

Cuando se habla de corrupción se puede estar haciendo referencia a un pequeño acto como pagar una suma de dinero extra para no recibir un comparendo por un policía de tránsito o casos más grandes como la compra de votos, la creación de programas para pacientes fantasmas y/o la celebración de contratos de sumas millonarias para la construcción de infraestructura. Sin embargo, no existe un consenso que defina lo que es exactamente la corrupción puesto que es un fenómeno extremadamente amplio y complejo que se encuentra en diferentes niveles y dimensiones de la sociedad.

Haciendo una revisión en la literatura, se encuentran diferentes textos y/o estudios que argumentan que la corrupción es un problema económico, político y cultural, compuesto por dos elementos esenciales: i) el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, y ii) el beneficio o ganancia (no necesariamente monetaria) privada, que puede ser personal o para un tercero. (Ángel & Newman, 2017; Martínez, 2009; Transparencia Internacional, 2009). La corrupción puede ser clasificada como de alto nivel (Grand Corruption) o de bajo nivel (Petty Corruption). La primera se refiere a un pequeño número de poderosos actores y una gran suma de dinero, ejemplo: como cuando una multinacional paga millones para asegurar un contrato con el gobierno. La segunda es más

fácil de percibir puesto que consta del pago de soborno para evadir un tiquete de tránsito, impuestos o tener acceso a servicios que presta un gobierno (Fisman & Golden, 2017; Rose-Ackerman & Palifka, 2016). Otra clasificación encontrada en la literatura es la diferenciación entre corrupción organizada o la centralizada “donde un gobierno corrupto, desde el más alto nivel, organiza la corrupción en un país (como las “cleptocracias” de los regímenes de Suharto, Mobuto o Fujimori), y la corrupción caótica o descentralizada, donde los individuos con poder buscan maximizar sus beneficios corruptos más próximos.” (Boehm & Lambsdorff, 2009). También está la especificación en el nivel: político (financiación de partidos, elecciones o clientelismo), administrativo o burocrático, en el sistema judicial y en el sector privado. (Boehm & Lambsdorff, 2009). Palacios (2018), define la corrupción como un fenómeno, el cual puede manifestarse en microesferas sociales, que a la vez generan repercusiones a nivel nacional y regional, debido a que atenta contra todos los derechos de las personas de un país al impedir su goce efectivo por la desviación de recursos, el inadecuado flujo de las políticas públicas, el menoscabo de las instituciones democráticas, la disminución del ritmo económico y la inestabilidad gubernamental.

Para la presente investigación, es de interés entender cómo se da la corrupción en la contratación pública, para ello tomaremos como base a Campos & Pradhan (2009). Los autores plantean que la corrupción en este sector distorsiona las finanzas públicas, entorpece la prestación de servicios públicos (como la asistencia y calidad del servicio médico) y retarda los esfuerzos para reducir la pobreza. Además, exponen que la corrupción aparece debido a que, el grado de discrecionalidad que tienen los funcionarios públicos sobre los programas de contratación pública suele ser relativamente alto.

En ese sentido, aterrizando la discusión sobre corrupción para el caso colombiano, la Contraloría General de la República define corrupción como el “conjunto de actos mediante los cuales, los funcionarios públicos y sus asociados del sector privado, utilizan su poder institucional y económico, para hacer un uso indebido de los recursos públicos en beneficio propio” y se manifiesta a través de: i) la aceptación o exigencia de dinero u otra utilidad para realizar u omitir un acto propio del cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes

oficiales; ii) retener activos que han sido confiados, para ser utilizados con fines privados; y iii) dar un trato de favor hacia familiares o amigos, a los que se otorgan cargos o empleos públicos o incluso se facilitan permisos y licencias, por el mero hecho de serlo, sin tener en cuenta otros méritos (Ángel & Newman, 2017).

el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos, entre otros), obtener ganancias pecuniarias o posición social, y por otra parte, una aproximación centrada en el mercado según la cual el funcionario público concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos busca maximizar. Su despacho se convierte entonces en una *'unidad maximizadora'* y, en consecuencia, el monto de sus ingresos dependerá de las condiciones del mercado y de su habilidad para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda pública (Martínez y Ramírez, 2005).

#### Lucha contra la corrupción:

Es importante mencionar los esfuerzos que se han dado para combatir la corrupción en Colombia. Isaza (2011) hace un análisis de las acciones implementadas desde 1990 hasta el 2010 y llega a la conclusión de que la “lucha contra la corrupción” no ha logrado incidir de manera significativa en los indicadores de corrupción para el país. La autora resalta que solamente a finales de los años noventa se evidenció una leve mejora en los indicadores.

Isaza explica que una de las posibles razones al fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia son los enfoques que se han utilizado para combatirla. El primero de ellos es el enfoque legalista, en el cual se prioriza la expedición de normas formales sobre la implementación y modificación de las normas informales de comportamiento. La evidencia en la literatura señala que el error de este enfoque recae en creer que solo basta con la creación o modificación de una norma para resolver un problema social. Además, la literatura indica que la implementación va por encima de la expedición de normas y hace énfasis en que, en ocasiones, las normas informales pueden ser más importantes que las formales.

Un segundo enfoque es el de la sanción, en el cual se considera que la creación de nuevas sanciones, el aumento de las penas y el incremento de los costos para los actores que se encuentren culpables de cometer actos corruptos son motivos suficientes para desincentivar dichas prácticas. No obstante, en un país como Colombia, con una baja capacidad de respuesta en su sistema judicial y con poca aplicación de las sanciones en la práctica, el enfoque no sirve para tratar el problema.

Esto implica que las sanciones son cada vez más duras pero, nuevamente, rara vez se descubren casos de corrupción y rara vez se aplican esas sanciones, por consiguiente, no hay incentivo alguno para los actores; por el contrario, es muy probable que los actores tengan en cuenta la existencia de impunidad al decidir actuar de forma corrupta (Isaza, 2011).

A pesar de la expedición de la Ley 1474 de 2011, conocida como el estatuto anticorrupción, la cual prometía un gran avance en la lucha contra la corrupción, algunos autores como Ángel & Newman (2017) y Copello en Palacios (2018) coinciden en que dicho mecanismo no ha generado los resultados esperados y que, para el gobierno colombiano sigue habiendo una priorización en la expedición de normas para combatir la corrupción que en la generación de condiciones institucionales para una efectiva aplicación de las mismas (El Tiempo, 2019).

### *2.1.2 Impunidad*

Respecto al segundo fenómeno de análisis de la investigación, Le Clercq, J, A. Cháidez, A. & Rodríguez, G (2016), explican que la impunidad está conformada por tres elementos fundamentales: i) es una conducta que debe ser sujeta de castigo, ii) El Estado reconoce o tipifica esa actitud como ilegal en su normativa y está sujeta a una pena o reparación y iii) se refiere a un acto de injusticia puesto que la persona o grupo de personas que cometieron el delito no fueron sancionadas o las víctimas no tuvieron el derecho a la reparación del daño.

También es importante tener en cuenta la definición que utiliza el Índice Global de Impunidad (IGI-COL 2019), la cual se basa en la explicación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), y dictamina que la impunidad es: “la

inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (IGI-COL, 2019).

En relación con esas dos definiciones de impunidad, Correa (2017) plantea que es la ausencia de castigos coherentes a los corruptos por parte de la sociedad y/o las instituciones, y menciona que “las pocas consecuencias reales del delito, genera en la repetición del mismo y en suponer que los beneficios del acto es mucho mayor a su castigo”.

## 2.2 Relación entre corrupción e impunidad en el marco del neoinstitucionalismo

Como se mencionó anteriormente, la corrupción puede estar ligada a otros fenómenos como la impunidad. Para la presente investigación, esa relación entre corrupción e impunidad se genera en el marco del neoinstitucionalismo, ya que son las instituciones públicas las que moldean y articulan las formas de actuar y las conductas humanas en situaciones determinadas a través de una serie de pautas o normas. (Berger, 2003; Cavadias, 2001 en Sánchez 2009). Para ser más específicos, entre menos acceso a la justicia, es más probable que los actos de corrupción no sean denunciados, los culpables no sean sancionados y queden en la impunidad. Esta situación se presta para que las personas sigan cometiendo actos de corrupción puesto que no hay evidencia de que sean castigados y lo más probable es que queden en la impunidad. Es así como se va alimentando ese ciclo entre corrupción e impunidad, a través de las reglas institucionales.

Sin embargo, se considera pertinente explicar con mayor profundidad como las condiciones institucionales favorecen y facilitan la reproducción de la corrupción. Para eso utilizaremos el modelo de Klitgaard, el cual tiene la siguiente fórmula:  $C=M+D-A$ , donde C = corrupción, M = poder monopólico, D = discrecionalidad del funcionario y A = rendición de cuentas/accountability. Ángel & Newman (2017) adaptan dicho modelo al contexto

colombiano de la siguiente manera:  $C=M+D-A-S$ , donde  $S$  = probabilidad de sanción de las conductas corruptas. Ellos concluyen que, en materia de  $M$ , Colombia tiene escenarios monopólicos de generación de rentas económicas, cuya adjudicación discrecional se encuentra a cargo de los funcionarios públicos y de los políticos, y que

según Anne Krueger (1974), esas rentas económicas se generan a partir de restricciones gubernamentales a las actividades económicas. De acuerdo con la investigación, ese es el caso de la contratación estatal, el acceso al empleo público, la asignación de permisos y licencias para dedicarse a actividades económicas lucrativas, la formulación de normatividad, y los procesos electorales (Ángel & Newman, 2017).

Exceptuando los procesos electorales, en los demás casos son los funcionarios públicos y políticos quienes poseen el monopolio de la adjudicación y el poder discrecional para definir quien obtiene acceso a las rentas económicas (contratos estatales, empleos públicos, permisos, licencias, normas convenientes o cargos de elección popular).

En el caso de  $D$ , Colombia cuenta con una amplia normatividad que pretende regular detalladamente los pasos y procedimientos que se deben seguir para la adjudicación de contratos estatales, nombrar cargos públicos, asignar permisos y licencias, etc. Y así introducir sistemas adjudicativos competitivos donde primen los criterios objetivos de selección y sea más difícil abusar de la discrecionalidad. Sin embargo, se han identificado tanto mecanismos legales e ilegales que burlan la competitividad y la objetividad que se pretende en el marco jurídico colombiano.

en materia de contratación estatal, los mecanismos más utilizados para burlar la normatividad existente son los llamados “**pliegos saastre**”, los **contratos con entidades sin ánimo de lucro que se derivan del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política**, los **acuerdos anticompetitivos entre empresas privadas**, y en general, los **artilugios jurídicos que son utilizados en las diferentes entidades del Estado para evitar las modalidades de selección competitivas y así poder recurrir a la contratación directa**. En lo que respecta al acceso al empleo público, los principales mecanismos de defraudación de la competencia y por ende, de aumento de la discrecionalidad del funcionario son: los **nombramientos en**

**provisionalidad y los contratos de prestación de servicios profesionales o por intermedio de empresas temporales de servicios.**

En cuanto a la asignación de permisos y licencias para dedicarse a actividades económicas lucrativas, el mecanismo más utilizado para burlar la normatividad consiste básicamente en la **eliminación de los obstáculos jurídicos** que pudieren existir para llevar a cabo una determinada actividad y ser acreedor de una licencia o permiso. Por su parte, el **Lobby**, la **Captura** y la **Reconfiguración Cooptada del Estado** son los mecanismos más comunes para burlar los límites legalmente establecidos en materia de formulación de normatividad (Ángel & Newman, 2017).

Por último, en cuanto a A y S, en el ordenamiento jurídico existen varias normas jurídicas (en materia de i) transparencia y acceso a la información pública; ii) producción de información sobre corrupción; iii) procesos de planeación y gestión; iv) control interno; v) control social; vi) promoción de la integridad y la legalidad; y vii) lucha contra la impunidad) que promueven la lucha contra la corrupción e influir en el nivel de accountability de los funcionarios públicos, la probabilidad de detección y/o penalización de las conductas corruptas. A pesar de estos esfuerzos, los autores concluyen que la eficacia de estas normas e instituciones tienen varios obstáculos en cuanto a la implementación y coordinación:

i) falta de implementación de las herramientas de lucha contra la corrupción en las zonas periféricas del país; ii) ausencia de un enfoque diferenciado por sector en la aplicación de las herramientas de lucha contra la corrupción; iii) diseño institucional perverso de algunas entidades encargadas de asegurar el cumplimiento de la normatividad expedida para regular los escenarios monopólicos de generación de rentas; iv) falta de responsabilidad política de los partidos políticos; v) órganos territoriales de control fiscal con presencia de corrupción interna y con poca capacidad de disuadir la comisión de actos de corrupción; vi) ausencia de una función de advertencia en cabeza de la Contraloría General de la República; y, vii) falta de coordinación de la Fiscalía General de la Nación y los demás órganos de control (Ángel & Newman, 2017).

Por último, se considera pertinente mencionar que, bajo el enfoque económico, la corrupción es entendida como un “crimen de cálculo” basado en incentivos. En ese sentido, el tamaño y

la incidencia de la corrupción depende del cálculo estratégico de costos y beneficios que los actores lleven a cabo en un contexto institucional determinado. En su análisis económico, Becker (1974) explica que en la economía del crimen, “una persona comete un delito si la utilidad esperada para él excede la utilidad que podría obtener usando su tiempo y otros recursos en otras actividades”. Lo anterior implica la existencia de una relación entre el número de delitos que comete una persona y la probabilidad de condena, castigo (si es declarado culpable) y otras variables como la renta disponible en actividades legales y/o ilegales, la frecuencia de arrestos molestos, la disposición de una persona a cometer un acto ilegal y su tolerancia al riesgo. En otras palabras, Becker plantea que hay incentivos para cometer un delito y que los actores hacen el famoso cálculo para determinar cuál es la probabilidad de que sean atrapados y si los beneficios de cometer el delito son más altos que el castigo, si es que llegan a ser denunciados y/o atrapados.

### 2.3 Contratación pública en Colombia

Para comprender la contratación pública es importante precisar que cada entidad estatal elabora su propio Manual de Contratación. Dicho documento establece la forma como opera la Gestión Contractual de las Entidades (definida como el conjunto de actividades de planeación, coordinación, organización, control, ejecución y supervisión de los Procesos de Contratación de una Entidad Estatal) y, da a conocer la forma en que opera dicha Gestión Contractual a los participantes del Sistema de Compra Pública (SCP), entendido como:

la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales (Colombia Compra Eficiente, 2020).

Además han de estar orientados a que en los Procesos de Contratación se garanticen los objetivos del SCP como eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia, rendición de cuentas, manejo del Riesgo y publicidad y transparencia.

Según el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente. Dichos lineamientos se encuentran en la siguiente tabla:

**Tabla 1 - Lineamientos contratación pública en Colombia**

<b>Componente</b>	<b>Actividades</b>
La naturaleza jurídica de la Entidad Estatal y su ubicación en la estructura del Estado.	
Los procedimientos para el desarrollo de la Gestión Contractual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planear la actividad contractual</li> <li>- Elaborar y actualizar el Plan Anual de Adquisiciones.</li> <li>- Administrar los Documentos del Proceso, incluyendo su elaboración, expedición, publicación, archivo y demás actividades de gestión documental.</li> <li>- Supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.</li> <li>- Desarrollar comunicación con los oferentes y contratistas. - Hacer seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación de los contratos.</li> <li>- Administrar las controversias y la solución de conflictos derivados de los Procesos de Contratación.</li> </ul>

<p>El área encargada y el cargo responsable de las actividades de cada etapa del Proceso de Contratación. La Entidad Estatal debe definir las funciones y las responsabilidades de quien realiza:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El estudio de las necesidades de la Entidad Estatal.</li> <li>- Los estudios de sector y estudios de mercado.</li> <li>- La estimación y cobertura de los Riesgos. - La definición de los requisitos habilitantes.</li> <li>- La definición de los criterios de evaluación de propuestas.</li> <li>- La selección de contratistas.</li> <li>- El Manejo de los Documentos del Proceso, incluyendo su elaboración, expedición, publicación, archivo, mantenimiento y demás actividades de gestión documental.</li> <li>- La supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos.</li> <li>- La comunicación con los oferentes y contratistas.</li> <li>- Los procedimientos presupuestales, financieros y de pago.</li> <li>- El seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación de los contratos.</li> <li>- El trámite de procesos sancionatorios contra contratistas.</li> <li>- El manejo de las controversias y la solución de conflictos derivados de los Procesos de Contratación.</li> </ul>
---	---

<p>La información y las buenas prácticas de su Gestión Contractual</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las normas sobre desempeño transparente de la Gestión Contractual; adecuada planeación; las prácticas anticorrupción; el cumplimiento de las reglas del modelo estándar de control interno y cumplimiento de otras disposiciones de carácter general en cuanto resultan aplicables a los Procesos de Contratación; utilización de herramientas electrónicas para la Gestión Contractual.</li> <li>- Los mecanismos de participación de la ciudadanía a través de veedurías organizadas e interesados en los Procesos de Contratación.</li> <li>- Las condiciones particulares de la Entidad Estatal para el cumplimiento de los principios de libre competencia y promoción de la competencia.</li> </ul>
--	--

Fuente: Colombia Compra Eficiente

Todo contrato está dividido en tres etapas: precontractual, contractual y postcontractual. Dentro de la primera etapa se realiza el proceso de planeación y así mismo se determina la selección de contratistas. Usualmente se utiliza la regla de licitación pública (entendida como el proceso de selección de las Entidades Estatales para elegir a sus contratistas mediante una invitación pública, dirigida a todas las personas potencialmente interesadas en ejecutar un contrato, de este modo se busca que en igualdad de condiciones y bajo criterios objetivos garantizados por el pliego de condiciones, los aspirantes presenten ofertas entre las que se escogerá la más favorable), salvo cuando, por las características del bien, obra o servicio a

contratar, procedan las modalidades de selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía.

La contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional, en virtud del cual las entidades públicas en los casos expresan y taxativamente previstos en la ley (art. 24 N.1 Ley 80 de 1993), pueden celebrar contratos sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, mediante un trámite simplificado, abreviado, ágil y expedito, que debe cumplir los mismos principios que la ley dispuso para el primero. De esta manera

la contratación directa es un procedimiento reglado excepcional y de aplicación e interpretación restrictiva, al cual pueden acudir las entidades públicas para celebrar contratos, en determinados eventos tipificados en la ley, en una forma más rápida, sencilla y expedita para la adquisición de bienes y servicios que por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta, no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para la licitación pública, aun cuando debe cumplir los principios que rigen la contratación pública (Consejo de Estado, 2007).

#### Entes de control:

La Contraloría General de la República es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado y el máximo órgano de control fiscal del Estado, el cual tiene el objetivo de procurar el buen uso de los recursos, bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. Así mismo, evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental, examina la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determina en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos. Tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado, impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal, procura, igualmente, el

resarcimiento del patrimonio público, en ejercicio de la denominada jurisdicción coactiva, intenta recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su mala administración o que han sido apropiados en forma indebida por los funcionarios o por los particulares. Adicionalmente, la Contraloría General de la República genera una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública, el organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas. La entidad vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa.

La Constitución de 1991 establece en el Artículo 267 que el control fiscal ha de ser ejercido por la Contraloría General de la República, la cual está encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Dicha vigilancia de la gestión fiscal del Estado es entendida como el control financiero, de gestión y de resultados. Este se encuentra fundado en la eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales.

En 2019, mediante el Acto Legislativo 04 se reforma el Régimen de Control Fiscal y con el Decreto 403 de 2020 se dictan las normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 y el fortalecimiento del control fiscal. Se añade que

- ii) el control fiscal además de ser posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público,
- iii) igualmente el control preventivo y concomitante será de carácter excepcional y no implicará coadministración, deberá realizarse en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno; y se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público cuyo ejercicio y coordinación del control corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas; iv) el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de

resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales, v) la Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley, vi) el control jurisdiccional de fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público, y su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley (Decreto 403 de 2020).

Así mismo, se le otorgan facultades a la Contraloría General de la República, entre esas advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos sobre la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución. Esto con el objetivo de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

En cuanto a la DIARI, es una dependencia de la Contraloría General de la República, la cual es un motor de control fiscal en tiempo real que pertenece al Sistema Nacional de Control Fiscal. Sus funciones son identificar el ciclo integral, desde la fuente hasta la ejecución de los bienes, fondos o recursos públicos del orden nacional y territorial, y detectar gastos indebidos, buenas o malas prácticas, riesgos, patrones o tendencias relacionadas con la gestión fiscal. Dicha información se obtiene a través de dos formas, mediante las 288 fuentes de información para seguir la trazabilidad de los recursos públicos y de una red integrada por 30 entidades, entre ellas la ANI, el DNP, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Bolsa Mercantil, la ANT, y el IPSE.

La DIARI cuenta con tres estructuras. La Unidad de Información, encargada de conectar más de 1600 bases de datos del país donde se reportan recursos públicos y realiza cruces de datos, utilizados en las actuaciones especiales y auditorías. Esta dependencia hace mesas de trabajo con diferentes entidades para identificar los datos relevantes y así hacer diferentes análisis. Se hace un proceso minucioso de limpieza de datos, identificación de campos nulos, nombres duplicados, registros duplicados, con el fin de mejorar la calidad de los datos de las entidades del Estado. Una vez terminado este primer paso, los datos pasan a un servidor para que la

Unidad de Análisis realice el ejercicio de análisis y éstos sean insumo para todos sus procesos. Otro foco de la Unidad de Información es realizar cruces puntuales entre diferentes bases de datos o fuentes de información, con el fin de identificar personas fallecidas o personas vivas con nombres y números de cédulas que sean coherentes y correspondan a los que están en diferentes programas o fuentes de información.

La segunda estructura es la Unidad de Análisis de la Información, encargada de analizar modelos analíticos, aplicarlos y emitir alertas sobre los recursos públicos en diferentes sectores del país. Esta Unidad está compuesta por varios modelos que utilizan analítica y minería de datos, la ingeniería catastral y algoritmos aplicados al control preventivo. En la Unidad de Análisis se hace uso de la tecnología para identificar automáticamente la presencia de sobrecostos en la contratación pública. Usan un enfoque de análisis, en el cual no se debe esperar hasta la finalización del contrato para identificar los sobrecostos. Se compara en tiempo real con los precios unitarios a los que se contratan los bienes y servicios en relación con los precios de referencia del mercado. Lo anterior es definido como control fiscal preventivo concomitante, cuyo objetivo es detectar rápidamente los riesgos del presunto daño legal y/o público para prevenirlos eficazmente, evitando que se materialicen.

En su canal de YouTube, la Contraloría General de la República señala que, durante los cuatro primeros meses de la pandemia, la DIARI realizó cientos de alertas de presuntos sobrecostos en contratos para la atención de la emergencia por el coronavirus, obteniendo beneficios cercanos a los 30 mil millones de pesos.

El modelo de cadena presupuestal mapea todos los recursos del presupuesto general de la nación. Mediante algoritmos de minería de datos, permite vigilar la cascada presupuestal, en cuanto a apropiaciones, compromisos y los pagos sobre dichos recursos. Lo anterior ha permitido hacer un seguimiento a los recursos del fondo de mitigación de emergencia, que se adicionaron por cerca de 25,5 millones de pesos sobre el presupuesto aprobado. Se hacen análisis sobre toda la cadena presupuestal en tiempo real. También se revisan los compromisos y las fechas en que se realizan los pagos. La Contraloría General de la república utiliza información del SECOP I, el SECOP II y los documentos de soporte de cada uno de

esos procesos, complementando con información de sancionados y representantes legales, para generar factores de riesgo que luego generan alertas tempranas. Estas alertas tipifican diferentes irregularidades o riesgos como los procesos de licitación con único proponente o precios artificialmente bajos.

El Score de Riesgo determina la probabilidad de que haya incumplimiento por parte del contratista, tomando en cuenta el valor del contrato, la modalidad o la existencia de sanciones. Esto se ha visto complementado con la información sobre contratación para atender la emergencia del Covid-19, permitiendo revisar de forma diaria que se genera en ese sentido. La inteligencia artificial aplicada en la DIARI permite identificar en las redes sociales y medios de comunicación las diferentes publicaciones de opinión que evidencian las tendencias contractuales que pueden afectar los recursos públicos. Este método es de gran importancia en la participación ciudadana puesto que, a través de medios abiertos, visibilizan lo que la corrupción pretende ocupar. Recientemente, se presta una especial atención en todo lo que esté relacionado con la contratación y las acciones para la atención de la pandemia, permitiendo que se revise cada publicación de los ciudadanos y periodistas, que reportan, a través de su ejercicio espontáneo y cívico de veedurías sobre los recursos públicos.

La última estructura es la Unidad de Reacción Inmediata (URI), encargada de tomar las alertas y realizar indagaciones preliminares y actuaciones esenciales. Creada con el fin de que los recursos públicos sean administrados o invertidos de la mejor manera y que lleguen a las personas que realmente los necesitan. La URI asume el conocimiento y la responsabilidad de iniciar un proceso investigativo o de recolección de evidencias, con el fin de determinar si efectivamente el sobrecosto se generó o no.

Se ha encontrado que se hacen algunos ajustes “otrosíes” que generan un beneficio para la entidad. Las alertas de la URI son el principal insumo para la realización de las actuaciones especiales.

En la arquitectura de contratación pública colombiana la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- cumple un rol importante. Se trata de una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio

propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. Dentro de esta misma entidad están incorporadas dos plataformas: SECOP I y SECOP II. En la primera, las Entidades Estatales deben publicar los documentos del proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También le permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y regulada sobre los procesos de contratación. La segunda es una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican procesos de contratación. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea.

#### Normativa en contratación pública:

Como la investigación se centra en la contratación pública, es pertinente tener en cuenta lo estipulado por la Sentencia CSJ-SPENAL-24158-2007 para definir los contratos con sobrecostos, donde el funcionario que apruebe costos injustificados en el desarrollo de un contrato estatal responderá penalmente por el delito de peculado por apropiación. El cual, en el Artículo 397 del Código Penal de Colombia es definido como:

El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de seis (6) a quince (15) años, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término (Código Penal, 2000).

También es importante tener en cuenta la definición de contratos no competitivos, la cual es definida en el Artículo 4 del Decreto 092 de 2017 como: “La Entidad Estatal del Gobierno

nacional, departamental, distrital y municipal deberá adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista, cuando en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar es ofrecido por más de una Entidad sin ánimo de lucro”. Por lo tanto, los contratos no competitivos serían aquellos en lo que no se adelanta un proceso de selección ya que la contratación se hace directamente con una entidad sin ánimo de lucro contratista.

#### 2.4 La pandemia del Covid-19 en Colombia

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de enfermedad por coronavirus – COVID-19 como una pandemia debido a la velocidad de su propagación y escala de transmisión. Para esa fecha, la OMS había notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países. En las últimas dos semanas se multiplicó por 13 el número de casos en China y se triplicó el número de países afectados, haciendo que éstos tomen acciones urgentes para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamientos de los casos confirmados.

El 06 de marzo de 2020 fue reportado el primer caso de Covid-19. Previendo la situación, el 10 de marzo de 2020 mediante la resolución No. 0000380 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de dicha fecha, entraran a Colombia desde la República de China, Francia, Italia y España. El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385, declara el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Covid-19 hasta el 30 de mayo del mismo año. Se adoptaron una serie de medidas para evitar y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos. Sin embargo, para el 17 de marzo se tenían 75 casos confirmados a lo largo del territorio colombiano. Es así como ese mismo día el presidente Iván Duque declara, mediante el Decreto 417 de 2020, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En la página 12 de dicho Decreto se establece que

se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia de nuevo coronavirus COVID-19 (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

Posteriormente el 20 de marzo y el 12 de abril del mismo año se expidieron los Decreto 440 “por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19” y el 537 “por el cual se adoptan las medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este último decreto es una prórroga del 440. En éste se establece la implementación de la contratación directa y ha de mantenerse hasta que el Ministerio de Salud y Protección Social levante la Emergencia Sanitaria, ocasionada por el Covid-19.

A pesar de que a inicios de abril de 2020 fue levantado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a finales de mayo del 2021 el presidente Iván Duque a través del Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 738/20, en la cual se extiende el Estado de emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2021.

Aunque la situación de emergencia no es la misma, es pertinente tener en cuenta la literatura existente sobre la corrupción generada después de un desastre natural. Puesto que, en este tipo de escenarios donde se manejan grandes cantidades de dinero, suele primar la discrecionalidad y la subjetividad de los individuos que ocupan un cargo público o político que es fácilmente corruptible. Es allí donde existe una alta probabilidad de impunidad, siendo así el escenario perfecto para cometer actos de corrupción (Scheller, 2017).

Para Fenner & Mahlstein (2009) existen unas características típicas que se dan cuando ocurren los desastres naturales: i) el siniestro es seguido por una masiva ayuda humanitaria internacional o regional. ii) dicha respuesta se realiza a través de enormes donaciones de

dinero y también, la necesidad de reconstrucciones a larga escala dispara oportunidades económicas subnacionales para potenciales proveedores y constructores, y una afluencia de proveedores de bienes y servicios. iii) los gobiernos y las agencias de ayuda afectados se encuentran bajo una gran presión para ayudar rápidamente, especialmente en el período inmediatamente posterior a un desastre.

Para los autores, los tipos de corrupción que pueden darse durante el contexto del siniestro son: fraude, malversación de fondos, uso indebido de activos, desvío de recursos de ayuda y soborno directo. Ahora, bajo el contexto de la pandemia, específicamente en Colombia, podemos decir que la segunda y tercera característica se cumplen. Cuando inició la pandemia había una gran necesidad por adecuar el sistema de salud (infraestructura, recursos y personal médico) e implementar el distanciamiento social<sup>1</sup> para atender la emergencia. Los autores explican que estas características son una ventana de oportunidad para la corrupción y el mal uso en operaciones de socorro y reconstrucción:

- La gran ayuda financiera, de bienes y/o servicios aumenta las posibilidades de una mala gestión, desvío y corrupción, pues genera una tentación peligrosa para quienes tienen acceso a esas ayudas. Los actores implicados podrían hacer el cálculo económico y pensar que la desviación sería menos notoria entre más dinero y bienes estén involucrados. Por lo tanto, puede haber una menor abstención para participar en prácticas corruptas.
- En medio de la necesidad urgente de asistencia rápida puede darse una evaluación inadecuada de las necesidades. La mala focalización resultante, la oferta excesiva o insuficiente de ayuda, o el lanzamiento de proyectos inapropiados, crean oportunidades para la explotación.

---

<sup>1</sup> Esto implicaba que las personas no salieran de sus casas, al menos que fuera estrictamente necesario como para comprar comida o medicamentos y se ordenó que las personas trabajaran desde casa. Sin embargo, en el caso colombiano, el DANE reportó que entre marzo de 2020 y mayo del 2021 48,6% de las personas trabajan de manera informal. Esto hizo que el gobierno empezara a ofrecer ayudas alimentarias (mercados) a las personas más afectadas. (DANE, 2021).

- La presión para entregar la ayuda rápidamente y garantizar una rápida reconstrucción puede conducir fácilmente a la práctica de eludir los procedimientos estándar, en particular las normas de contratación, como la competencia genuina y la transparencia en la asignación de contratos. “De hecho, las leyes de adquisiciones de muchos países prevén una cláusula de excepción de emergencia. Aunque la necesidad de procedimientos acelerados es comprensible, la posibilidad de abuso aumenta cuando se desvía de los procedimientos de adquisición estándar” (Fenner & Mahlstein, 2009).
- Si anteriormente existía un alto nivel de corrupción en el país, es muy probable que ésta incremente los riesgos de corrupción en una situación de emergencia o desastre. Esos riesgos de corrupción aumentan por deficiencias en los sistemas financieros y administrativos de los países afectados. Y aunque existan mecanismos anticorrupción específicos, estos se debilitan potencialmente como resultado de la catástrofe debido a que las autoridades competentes pueden tener otras prioridades políticas después de un desastre.

Fenner & Mahlstein (2009) mencionan que, como respuesta al desastre natural, se lleva a cabo una acción compuesta de dos fases: En un primer momento, en la fase de ayuda, la prioridad es salvar vidas y restaurar los servicios básicos. Después a mediano y largo plazo esta la fase de restauración de los medios de vida y las comunidades, la reconstrucción de la infraestructura destruida y un enfoque en el desarrollo a largo plazo. En el marco de esta investigación se entenderá que estas dos fases están relacionadas y que empezaron a darse al mismo tiempo ya que, salvar vidas y restaurar los medios de vida implica contar con los instrumentos y personal médico necesarios para combatir la enfermedad y, por otro lado, también implica la entrega de ayudas alimentarias a las personas afectadas. Ambas etapas son propensas a diferentes formas de corrupción, y siempre en detrimento de las personas más afectadas por la catástrofe natural o en este caso, por la pandemia.

Ahora bien, los gobiernos y funcionarios públicos de los países afectados por el desastre natural o, en este caso, por la pandemia juegan un papel importante en las dos fases

anteriormente mencionadas. Esto se debe a que estos actores pueden tomar medidas para prevenir o frenar la corrupción a través de una rigurosa aplicación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas (accountability) y la coordinación de los diferentes flujos de ayuda y los actores involucrados. No obstante, Fenner & Mahlstein (2009) plantean que hay casos en que las instituciones de rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción son débiles antes de la crisis, haciendo que la probabilidad de ser más efectivas en una situación de emergencia sea muy baja. Una situación en la que los funcionarios u otros actores podrían aprovechar para cometer un fraude en la contratación es cuando se dan flexibilizaciones en los procedimientos estándar para la adquisición y contratación de actividades de restauración con el fin de garantizar una rápida reconstrucción.

El otro grupo de actores que juega un rol importante en este contexto son los contratistas y proveedores. Estos se pueden ver tentados por las oportunidades económicas que acarrea la necesidad de bienes y servicios tras una catástrofe. Como se mencionó anteriormente, las normas de contratación se relajan para garantizar una rápida reconstrucción, aumentando la probabilidad de que las organizaciones o empresas corruptas se aprovechen de la situación.

## **2. Metodología**

### **3.1 Estrategia general**

El presente estudio es de carácter descriptivo, exploratorio y mixto. De acuerdo con el marco teórico anteriormente expuesto, se busca hacer una caracterización de los departamentos que más han sobresalido en las investigaciones realizadas por la DIARI en cuanto a irregularidades por contratación en el contexto de los decretos de emergencia. Dicha caracterización tendrá en cuenta variables generales como el impacto de la pandemia, indicadores de pobreza proporcionados por el DANE y, de acuerdo con el marco teórico, variables que miden el acceso a la justicia y la impunidad en estos departamentos. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si se quiere corregir el problema de corrupción administrativa en los

departamentos, es importante tener en cuenta las condiciones de impunidad y de accesos a la justicia de dichos territorios.

### 3.2 Variable de selección de los departamentos

Con el fin de seleccionar los departamentos posteriormente caracterizados, utilizaremos como referente las actuaciones especiales de la DIARI liberadas en 2020, las cuales son investigaciones que se llevan a cabo a través de esta unidad de la Contraloría General de la República sobre las posibles inconsistencias en la contratación estatal, reportadas en el SECOP I y II. Los 105<sup>2</sup> informes de 2020 fueron minuciosamente revisados, con el objetivo de clasificar aquellos contratos que estaban destinados a la atención del Covid-19 y los que constituyeron inconsistencias según la investigación realizada por el DIARI. De esta manera, se tomaron 75 de los 105 informes y, para cada informe, se extrajeron variables como:

- Ente territorial en el que se realiza el contrato
- Código y nombre del municipio
- Código y nombre del departamento
- Objeto del contrato
- Cuantía inicial total
- Sobrecostos del detrimento
- Tipo de implicación (administrativa, fiscal, penal y/o disciplinaria)
- Detrimento patrimonial
- Número de hallazgos
- Implicaciones
- Resultado de la investigación del DIARI
- Beneficio de la auditoría y valor de ésta

---

<sup>2</sup> La DIARI publicó 105 informes pero el 00081 se repite. Por esta razón, ese informe fue excluido de la investigación.

Adicionalmente se agregó información sobre población total por departamento en 2019 y se creó una variable llamada *cuantía por habitante*, construida a partir de la división entre la suma de todas las cuantías investigadas en un departamento determinado y su población total en 2019. Esta variable indica la intensidad de las investigaciones de la DIARI en cada departamento. Los departamentos seleccionados para la caracterización fueron los diez con mayor puntaje en esta variable.

### 3.3 Variables para la caracterización de los departamentos

#### 3.3.1 *Caracterización general de los departamentos*

En primer lugar, se revisa el número de casos de Covid-19 por cada mil habitantes (1.000) en los departamentos seleccionados. Lo anterior, con el objetivo de sugerir si existe algún tipo de relación entre las Actuaciones Especiales y el número de casos de Covid-19 en estos departamentos.

Para la investigación es vital comprender la situación económica de los departamentos donde se presentaron las Actuaciones Especiales. Para ello se tiene en cuenta el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de 2019 del DANE. Esta información permite comprender si existe una relación entre la proporción de casos, montos investigados por la DIARI y los niveles de pobreza del departamento.

#### 3.3.2 *Impunidad según IGI-COL 2019*

De acuerdo con el marco teórico, es pertinente revisar algunas variables contextuales relacionadas con la eficacia de la justicia en los departamentos que tienen una mayor proporción de casos y montos investigados por la DIARI. Para esto tomaremos el grado de impunidad en cada departamento de Colombia, medido a través del índice de impunidad de IGI-COL 2019. Este índice de impunidad subnacional es una herramienta que permite situar el funcionamiento del sistema de seguridad pública y de justicia penal, cuya función es evitar -o permitir- que exista impunidad. Así es como IGI-COL 2019 integra 18 variables para definir el grado de impunidad, distribuidas en las siguientes dimensiones:

**Tabla 2 - Variables IGI-COL 2019**

DIMENSIÓN		VARIABLE
Seguridad	Estructural	1. Personal fiscalía por cien mil habitantes
		2. Unidades de fiscalía por cien mil habitantes
		3. Porcentaje de unidades de fiscalía especializadas en delitos graves
		4. Agentes fiscalía por mil delitos registrados
		5. Policía judicial por cien mil habitantes
		6. Personal destinado a la seguridad pública por cien mil habitantes
	Funcional	7. Delitos por cien mil habitantes
		8. Porcentaje de encarcelados por homicidios entre homicidios en averiguaciones previas
		9. Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas
		10. Porcentaje de municipios con presencia de grupos al margen de la ley
		11. Eventos de desplazamiento forzado por diez mil habitantes
		12. Eventos de secuestro
Justicia	Estructural	13. Magistrados y jueces por cien mil habitantes
		14. Personal del Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes
		15. Personal penitenciario entre capacidad instalada
		16. Personal penitenciario entre reclusos
	Funcional	17. Causas penales en primera instancia entre noticias en etapa investigación
		18. Porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia

Fuente: IGI-COL 2019

Es importante precisar que Colombia es un país centralizado en el cual los entes territoriales (municipios y departamentos) no cuentan con autonomía para el ejercicio de las funciones de seguridad o justicia, a excepción de los entes territoriales indígenas, quienes tienen total autonomía en el ejercicio de la justicia. Además, en el proceso de recolección de datos para el IGI-COL 2019 se pudo evidenciar que en el país existe un serio problema de ausencia de los datos o cifra negra. En el índice de acceso a la justicia se pueden observar departamentos con la categoría “aislado” puesto que no cuenta con el número de datos suficientes para ser comparado con otros departamentos.

Así mismo, en el capítulo sobre metodología del IGI-COL 2019 se explica que los departamentos con mayor confianza en las instituciones estatales son los que tienen un mayor número de delitos. Esto se relaciona con la teoría acerca de la relación entre confianza institucional y el aumento o descenso de denuncias.

En el ámbito subnacional, en el caso particular colombiano, el nivel de acceso a la justicia resultó ser un factor contextual determinante en los índices de impunidad departamentales, donde a mayor acceso, menor impunidad (IGI-COL, 2019).

Esta variable clasifica los departamentos en cinco categorías: alta presencia institucional, nivel intermedio de presencia institucional, nivel alto de cooptación del Estado, aislado y nivel bajo de presencia institucional.

### **3. Análisis de los datos**

Este capítulo está dividido en dos partes. En la primera se realiza un análisis de estadística descriptiva de las investigaciones especiales de la DIARI durante los primeros seis meses de la pandemia. En la segunda, se presenta una caracterización de los diez departamentos que más han sobresalido en estas investigaciones, en la que se utilizan las variables descritas en la sección anterior.

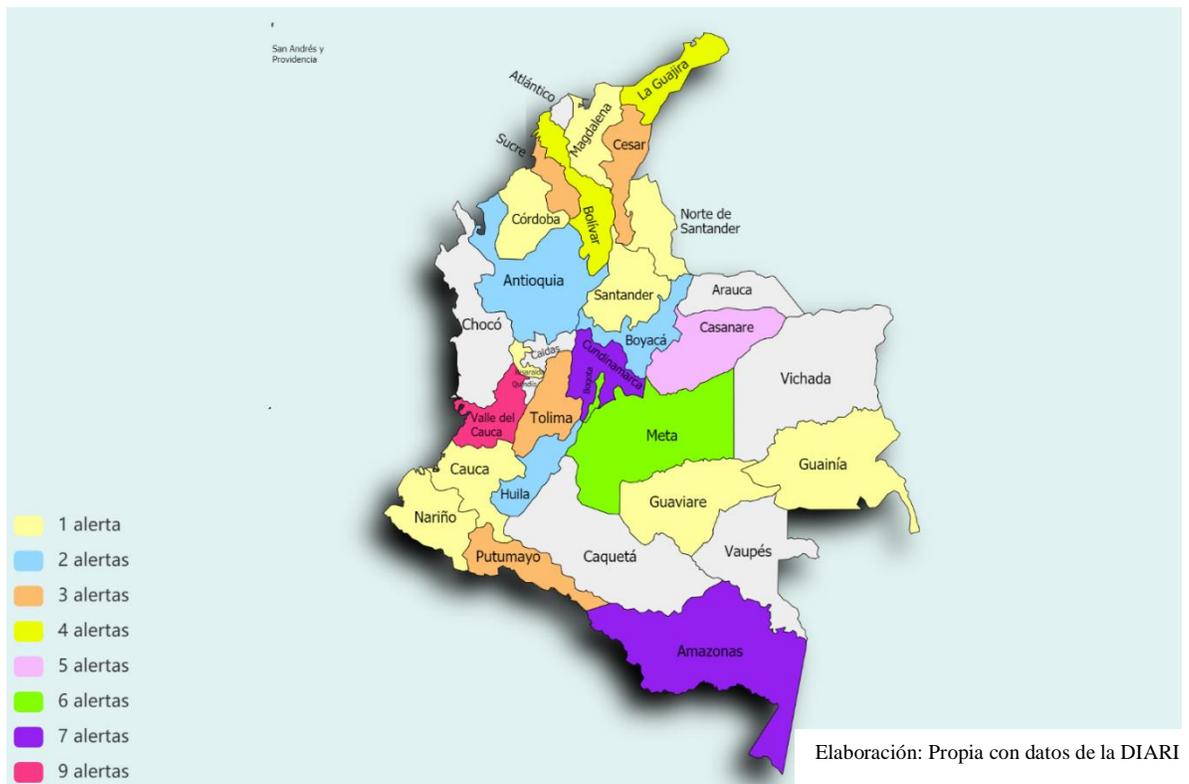
#### **4.1 Estadística descriptiva**

##### *4.1.1 Análisis general*

De los 105 informes de la DIARI, 75 de ellos corresponden a contratos que estaban destinados a la atención del Covid-19. Dichos contratos se distribuyen en 24 de los 32 departamentos de Colombia. El siguiente mapa muestra la distribución de las alertas que se generaron por inconsistencias en la contratación. Valle del Cauca es el departamento con mayor número de alertas mientras que Atlántico, Chocó, Caldas, Quindío, Vichada, Caquetá,

Vaupés y San Andrés y Providencia no presentaron ninguna alerta relacionada con contratos para la atención del Covid-19.

**Mapa 1 – Alertas por departamento**



La suma de dichos contratos (cuantía inicial total) equivale a 52'434.196.390 pesos. Aunque no fueron utilizadas para la presente investigación, cada Actuación Especial que se le realizó a los contratos determinaba si este poseía alguna implicación, ya fuese administrativa, fiscal, disciplinaria y/o penal. En total se encontraron 142 implicaciones en los 24 departamentos; 27 administrativas, 43 fiscales, 67 disciplinarias y 5 penales.

#### 4.1.2 Construcción de variable cuantía por habitante

Para propósitos de esta investigación es importante tener en cuenta la diferencia poblacional entre los departamentos y su relación con las cuantías totales de cada uno. Es así como se crea la variable *cuantía por habitante* y con ella se identifican departamentos que poseen una baja concentración poblacional pero una alta suma en la cuantía total, como se resumen en la Tabla 3. El caso más preocupante es Amazonas, el cual tiene una *cuantía por habitante* de 48.195, mientras que los siguientes son: Putumayo, con 5.466; Casanare, con 3.969; La Guajira, con 3.037, y Sucre, con 1.410. Estos departamentos se destacan por: i) tener más de dos actuaciones especiales y ii) tener menos de 1 millón de habitantes.

**Tabla 3 – Variable *cuantía por habitante***

<b>Departamento</b>	<b>Número de alertas</b>	<b>Cuantía total por departamento</b>	<b>Población por departamento 2019</b>	<b><i>Cuantía por habitante</i></b>
Amazonas	7	3.747.312.460	77.753	48.195
Guainía	1	482.435.000	49.473	9.751
Putumayo	3	1.933.522.822	353.759	5.466
Meta	6	5.325.230.900	1.052.125	5.061
Tolima	3	6.509.977.666	1.335.313	4.875
Casanare	5	1.700.989.828	428.563	3.969
Guaviare	1	321.609.072	84.716	3.796
La Guajira	4	2.816.604.494	927.506	3.037
Huila	2	2.744.770.100	1.111.844	2.469
Boyacá	2	2.944.299.448	1.230.910	2.392
Cesar	3	1.833.709.000	1.252.398	1.464
Sucre	3	1.309.970.165	928.984	1.410
Valle	9	5.788.515.086	4.506.768	1.284

Bolívar	4	2.668.914.390	2.130.512	1.253
Bogotá	6	6.091.035.331	7.592.871	802
Cauca	1	800.000.000	1.478.407	541
Córdoba	1	796.600.494	1.808.439	440
Magdalena	1	485.690.022	1.388.832	350
Nariño	1	536.000.000	1.628.981	329
Antioquia	2	2.098.853.140	6.550.206	320
Cundinamarca	7	985.721.972	3.085.522	319
Risaralda	1	200.000.000	952.511	210
Santander	1	200.000.000	2.237.587	89
Norte de Santander	1	112.435.000	1.565.362	72

Fuente: Elaboración propia con datos de la DIARI

## 4.2 Caracterización de los departamentos con mayor *cuantía por habitante*

### 4.2.1 Casos de Covid-19 por cada 1.000 habitantes

En primer lugar, se indaga si existe una relación entre el número de casos Covid-19 por cada 1.000 habitantes<sup>3</sup> y la variable *cuantía por habitante*. Lo anterior, con el fin de determinar si aquellos departamentos más golpeados por la pandemia también son los más afectados por casos de corrupción administrativa investigados por la DIARI. Al tomar la muestra de 10 departamentos con mayor cuantía investigada por habitante, observamos que Amazonas es el departamento con mayor número de cuantía investigada y, al mismo tiempo, con el mayor indicador de casos Covid-19 por cada 1.000 habitantes (34,76). Los demás departamentos

---

<sup>3</sup> Esta variable se creó a partir del número de casos de Covid-19 por departamento, dividido por el número de habitantes por departamento y multiplicado por 1.000.

que encabezan la lista de mayor cuantía investigada por habitante tienen un indicador de casos Covid-19 inferior al del promedio nacional para este periodo (9,68).

**Tabla 4 – Casos de Covid-19 por cada 1.000 habitantes y *cuantía por habitante***

<b>Departamento</b>	<b><i>Cuantía por habitante</i></b>	<b>Casos de Covid-19 por cada 1.000 habitantes</b>
Amazonas	48.195	34,76
Guainía	9.751	3,34
Putumayo	5.466	8,60
Meta	5.061	9,29
Tolima	4.875	5,71
Casanare	3.969	2,63
Guaviare	3.796	3,51
La Guajira	3.037	5,88
Huila	2.469	4,97
Boyacá	2.392	3,27
Cesar	1.464	9,42
Sucre	1.410	12,68
Valle	1.284	10,68
Bolívar	1.253	11,98
Bogotá	802	28,52
Cauca	541	3,82
Córdoba	440	11,21
Magdalena	350	9,11

Nariño	329	8,86
Antioquia	320	12,71
Cundinamarca	319	7,95
Risaralda	210	6,94
Santander	89	8,79
Norte de Santander	72	7,77

Fuente: Datos Abiertos (2021)

#### 4.2.2 Índice de Pobreza Monetaria 2019

Otro criterio de caracterización de los departamentos es el IPM de 2019, con el fin de verificar si las investigaciones de la DIARI se concentraron departamentos con altos índices de pobreza. Según los resultados sintetizados en la Tabla 5, cinco de los diez departamentos con mayor cuantía investigada por habitante están por encima del promedio nacional en cuanto al IPM, que fue de 24,34 para 2019. Estos departamentos son: Amazonas, Guainía, Putumayo, Guaviare y La Guajira. Los otros departamentos (Meta, Tolima, Casanare, Huila y Boyacá) están por debajo del promedio nacional. Lo anterior quiere decir que no se puede hablar de una relación entre la pobreza del departamento y la cuantía investigada por habitante a partir de los datos de la DIARI.

**Tabla 5 – IPM 2019 por Departamento**

<b>Departamento</b>	<b>Cuantía por habitante</b>	<b>IPM</b>
Amazonas	48.195	35,6
Guainía	9.751	67,0
Putumayo	5.466	25,4
Meta	5.061	19,1
Tolima	4.875	15,2
Casanare	3.969	18,3

Guaviare	3.796	30,9
La Guajira	3.037	48,8
Huila	2.469	18,3
Boyacá	2.392	12,8
Cesar	1.464	25,5
Sucre	1.410	33,3
Valle	1.284	10,8
Bolívar	1.253	26,9
Bogotá	802	7,1
Cauca	541	24,0
Córdoba	440	34,7
Magdalena	350	31,6
Nariño	329	23,2
Antioquia	320	15,7
Cundinamarca	319	12,3
Risaralda	210	11,1
Santander	89	12,4
Norte de Santander	72	24,2

Fuente: DANE, 2020

### 4.3 Caracterización a partir de diferentes indicadores relacionados con la impunidad

#### 4.3.1 Acceso a la justicia

Con el fin de lograr mayor comparabilidad entre los departamentos de Colombia, de manera complementaria al índice de impunidad se calculó el índice de Acceso a la justicia, en el que, además de asignar un puntaje a cada departamento, se clasifican en los siguientes grupos: Alta presencia institucional, Nivel intermedio de presencia institucional, Nivel alto de

cooptación del Estado y Aislado. El coeficiente de correlación entre este índice y el monto investigado por habitante es de -0,48, lo que muestra que allí donde hay un bajo acceso a la justicia se encontró un mayor monto investigado por habitante según los informes de la DIARI .

Por otro lado, al revisar la Tabla 6, se observa que, de los diez departamentos con mayor monto investigado por habitante, vemos que solo tres son calificados como de alta presencia institucional. Los demás son calificados como aislados o con un nivel alto de cooptación del Estado o con un nivel intermedio de presencia institucional. Por consiguiente, no se puede establecer una relación fuerte entre la variable *cuantía por habitante* y la clasificación departamental.

**Tabla 6 – Acceso a la justicia**

<b>Departamento</b>	<b><i>Cuantía por habitante</i></b>	<b>Acceso a la justicia</b>	<b>Clasificación departamental</b>
Amazonas	48.195	3,19	Aislado
Guainía	9.751	ND <sup>4</sup>	Aislado
Putumayo	5.466	3,84	Aislado
Meta	5.061	5,77	Alta presencia institucional
Tolima	4.875	5,6	Alta presencia institucional
Casanare	3.969	4,19	Nivel intermedio de presencia institucional
Guaviare	3.796	ND	Aislado
La Guajira	3.037	4,37	Nivel alto de cooptación del Estado
Huila	2.469	5,77	Nivel intermedio de presencia institucional
Boyacá	2.392	5,71	Alta presencia institucional

<sup>4</sup> Durante la construcción del IGI-COL 2019, se evidenció que en el país prevalece la impunidad estadística. Esto se debe a la falta de transparencia de las instituciones de seguridad y justicia a la hora de publicar los datos. Esto se presenta especialmente en las regiones Orinoquía y Amazonía, donde los datos ni siquiera son reportados.

Cesar	1.464	4,54	Nivel alto de cooptación del Estado
Sucre	1.410	4,61	Nivel alto de cooptación del Estado
Valle	1.284	5,48	Alta presencia institucional
Bolívar	1.253	4,8	Nivel alto de cooptación del Estado
Bogotá	802	5,93	Alta presencia institucional
Cauca	541	3,98	Nivel intermedio de presencia institucional
Córdoba	440	4,67	Nivel alto de cooptación del Estado
Magdalena	350	4,44	Nivel alto de cooptación del Estado
Nariño	329	3,7	Nivel intermedio de presencia institucional
Antioquia	320	5,47	Alta presencia institucional
Cundinamarca	319	5,86	Alta presencia institucional
Risaralda	210	5,94	Alta presencia institucional
Santander	89	5,9	Alta presencia institucional
Norte de Santander	72	5,96	Alta presencia institucional

Fuente: Elaboración propia con datos del IGI-COL 2019

#### 4.3.2 IGI-COL 2019 (*impunidad*)

El coeficiente de correlación entre la variable *cuantía por habitante* e IGI-COL 2019 es de -0,16. Esto muestra que la relación entre los montos investigados por habitante y el índice de impunidad es débil.

Revisando los resultados de la Tabla 7, se observa que, de los diez departamentos con mayor cuantía investigada por habitante, solo uno de ellos (Tolima) tiene un nivel de impunidad bajo, mientras que cinco departamentos tienen un nivel de impunidad alto o muy alto (Guainía, Putumayo, Meta, Guaviare y Huila). Lo anterior muestra que, tomando como base la cuantía investigada, la DIARI se concentró en investigaciones a departamentos que pueden ser calificados como de baja efectividad de la justicia o impunidad.

**Tabla 7 – Dimensiones del IGI-COL 2019**

<b>Departamento</b>	<b><i>Cuanía por habitante</i></b>	<b>IGI- COL 2019</b>	<b>Nivel de impunidad</b>	<b>ESS</b>	<b>ESJ</b>	<b>FSS</b>	<b>FSJ</b>
Amazonas	48.195	3,19	Media	45,16	49,77	40,65	47,53
Guainía	9.751	ND	Alta	56,41	74,54	32,51	59,92
Putumayo	5.466	3,84	Alta	70,33	58,88	18,24	71,68
Meta	5.061	5,77	Muy alta	61,03	83,75	48,2	58,46
Tolima	4.875	5,6	Baja	49,52	75	16,63	4,44
Casanare	3.969	4,19	Media	58,61	83,93	24	18,68
Guaviare	3.796	ND	Muy alta	64,81	68,08	35,51	92,34
La Guajira	3.037	4,37	Media	48,05	29,8	33,33	87,81
Huila	2.469	5,77	Muy alta	62,61	65,13	44,26	72,59

Boyacá	2.392	5,71	Media	53,67	32,34	35,93	66,13
Cesar	1.464	4,54	Alta	72,55	68,93	37,6	26,06
Sucre	1.410	4,61	Muy alta	54,25	56,48	97,17	95,84
Valle	1.284	5,48	Alta	81,58	70,51	3,5	51,36
Bolívar	1.253	4,8	Alta	49,11	100	66,67	16,6
Bogotá	802	5,93	Media	59,17	91,64	10,52	12,48
Cauca	541	3,98	Alta	44,42	46,44	57,5	84,3
Córdoba	440	4,67	Media	51,37	95,47	22,84	9,45
Magdalena	350	4,44	Alta	57,58	62,26	50,04	68,51
Nariño	329	3,7	Alta	64,73	52,18	75,89	36,29
Antioquia	320	5,47	Media	50,01	18,52	51,85	66,77
Cundinamarca	319	5,86	Muy alta	57,88	76,99	74,26	39,02
Risaralda	210	5,94	Media	36,56	49,24	38,21	36,29
Santander	89	5,9	Media	56,68	59,87	34,07	16,87
Norte de Santander	72	5,96	Muy alta	63,42	83,7	36,4	84,22

Fuente: Elaboración propia con datos del IGI-COL 2019



#### 4. Conclusiones

Como se evidencia al inicio de la investigación, en la literatura se pueden encontrar diversos estudios que demuestran la relación existente entre corrupción administrativa e impunidad, y cómo un ambiente con baja efectividad de la justicia es un escenario propicio para la corrupción administrativa. En cualquier caso de estudio se deben tener en cuenta variables de contexto como el acceso a la justicia, la capacidad de respuesta de las autoridades competentes ante una denuncia por un caso de corrupción y los niveles de impunidad. Cabe resaltar que, a pesar de la existencia de literatura teórica sobre la relación entre corrupción administrativa e impunidad, demostrar esta relación empíricamente presenta grandes retos por la ausencia de datos para medir las variables de interés.

Ahora bien, en el caso específico de Colombia durante la pandemia, los procedimientos normales de contratación pública se vieron afectados por la emergencia sanitaria que se estaba viviendo a nivel mundial a inicios del 2020. Y en un afán por solventar las falencias existentes en el sistema de salud colombiano y responder a las necesidades de salud y alimentación, los mecanismos de control en la contratación se relajaron, permitiendo que ciertos actores hiciesen uso del ambiente de impunidad en los departamentos para su propio beneficio.

La presente investigación pretende ser una primera aproximación para el caso de Colombia, en donde se caracterizaron los departamentos que más han sobresalido en las investigaciones especiales de la DIARI en el contexto de la pandemia, a través de diferentes dimensiones, especialmente las relacionadas con la efectividad de la justicia o impunidad.

A partir de esta caracterización se puede concluir que, tomando como base los montos investigados por habitante, no se encontró evidencia suficiente para determinar que las investigaciones realizadas por la DIARI se concentraron en departamentos con altos índices de Covid-19 en los primeros seis meses de la pandemia, ni en departamentos que exhiben altos índices de pobreza. Amazonas resulta ser un caso especial, puesto que fue el departamento con mayor prevalencia de Covid-19. Más aún, Amazonas y Guainía son los

casos con mayores montos investigados por habitante, mostrando además altos índices de pobreza multidimensional.

Además, analizando la información registrada en las Tabla 6 y 7 sobre acceso a la justicia y las dimensiones del IGI-COL 2019, se observa que los departamentos con mayores montos investigados por habitante tienen grandes retos en cuanto al acceso a la justicia y la impunidad, como es el caso Amazonas, Guainía y Putumayo. No obstante, estos departamentos son clasificados como “aislados”, lo cual quiere decir que no se cuentan con datos suficientes para que se les sea asignada una categoría. Por otro lado, el Tolima fue identificado como un departamento con un nivel de impunidad bajo. Esto muestra que, tomando como base la cuantía investigada, la DIARI concentró la mayoría de sus investigaciones en departamentos que pueden ser calificados como de baja efectividad de la justicia o impunidad. Lo anterior, y de acuerdo con el marco teórico de la investigación, debe ser tenido en cuenta para el diseño de políticas públicas que ataquen la corrupción administrativa en los departamentos de Colombia.

Sin embargo, futuras investigaciones podrían demostrar la relación entre la corrupción administrativa y la impunidad, utilizando diversas metodologías que permitan acercarse al fenómeno desde otros enfoques. Además, el uso de datos administrativos de instituciones oficiales, como el propuso en este trabajo a partir de los informes de la DIARI, pueden ayudar a enriquecer los conocimientos que se tienen sobre este fenómeno. Tales son los casos de Gallego (2020) y Ortiz (2018), quienes han hecho uso de datos oficiales para comprender mejor el fenómeno de la corrupción administrativa en Colombia.

## 5. Bibliografía

- Ángel, M. P. & Newman, V. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuadernos Fedesarrollo 56.
- Becker, Gary S. (1974). Crimen y castigo: un enfoque económico.
- Berger, Peter. (2003). “La construcción social de la realidad”. Amorrortu. Editores. Buenos Aires. Tomado de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/09/la-construccic3b3n-social-de-la-realidad-berger-luckmann.pdf>
- Boehm, F. & Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. Revista de economía institucional.
- Campos & Pradham. (2009). Las múltiples caras de la corrupción: aspectos vulnerables por sector.
- Colombia Compra Eficiente. (2020). Tomado de <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/glosario/sistema-de-compra-publica>
- Colombia Compra Eficiente. (2017). Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación. Tomado de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_expedicion\\_manual\\_contratacion.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_expedicion_manual_contratacion.pdf)
- Consejo de Estado. (Diciembre 3, 2007). Sentencia 31447. Tomado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/ficha/7547>
- Contraloría General de la República [ContraloriaColombia]. (2020, 19 de julio). Así funciona la DIARI de la Contraloría General de la República [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=OnnIEy21w3s&ab\\_channel=ContraloriaColombia](https://www.youtube.com/watch?v=OnnIEy21w3s&ab_channel=ContraloriaColombia)
- Correa Fernández, Marlon de Jesús (2017). Corrupción en Colombia: El lado oscuro de un país en desarrollo. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, IX (18), pág. 55-74.
- Datos Abiertos (2021). Casos positivos de COVID-19 en Colombia. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Salud-y-Proteccion-Social/Casos-positivos-de-COVID-19-en-Colombia/gt2j-8ykr/data>
- DANE. (2021). Medición del empleo informal y seguridad social. Boletín Técnico. Tomado de

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_geih\\_informalidad\\_mar21\\_may21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_mar21_may21.pdf)

Decreto 092 de 2017. Reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 23 de enero de 2017.

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Decreto 537 de 2020. Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Manual de contratación. Versión 13. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1035318/Manual+de+Contrataci%C3%B3n+V12.pdf/bd03b7b9-b76b-49c0-a762-bda48c6f5a59>

El Tiempo. (2019). Fracaso en la lucha anticorrupción: marcó legislatura y opacó logros. Tomado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/fracaso-en-lucha-anticorrupcion-marco-legislatura-que-termino-378738>

Flórez, Laura M. (2018). La corrupción y la contratación directa: Falencias regulatorias en algunos contratos y convenios estatales celebrados en forma directa y su relación con prácticas corruptas - El papel del Derecho en la prevención y tratamiento del fenómeno de la corrupción. Tomado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/40544/Trabajo%20de%20grado%20La%20corrupci%C3%B3n.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Fenner, G. & Mahlstein, M. (2009). Curbing the risks of and opportunities for corruption in natural disaster situations. IDLO. Tomado de <https://baselgovernance.org/publications/curbing-risks-and-opportunities-corruption-natural-disaster-situations>

Fisman, R. & Golden, M. (2017). Corruption: What everybody needs to know. Oxford University Press.

Gallego, Jorge A. and Prem, Mounu and Vargas, Juan F., Corruption in the Times of Pandemia (July 25, 2020). Available at SSRN: [https://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract\\_id=3600572](https://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=3600572)

International Council on Human Rights Policy (2009). La corrupción y los derechos humanos, estableciendo el vínculo. EGAP. Tomado de

[http://www.pactoglobalcostarica.org/sites/default/files/documentos/131\\_report\\_es.pdf](http://www.pactoglobalcostarica.org/sites/default/files/documentos/131_report_es.pdf)

Isaza, C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Revista Opera*. Vol. 11. p.p 221-239. Tomado de <https://www.redalyc.org/pdf/675/67529095012.pdf>

Ley 599 de 2000. Código Penal. Gobierno Nacional. Bogotá. 24 de julio de 2000.

Le Clercq, J, A. Cháidez, A. & Rodríguez, G. (2016). Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. *Íconos. Revista de ciencias sociales*. Tomado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1934>

Martínez, E. & Ramírez, J, M. (2005). La corrupción en la contratación estatal colombiana: Una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Estrategia, Estructura y Cultura organizacional*.

Martínez, O. (2009). Corrupción y poder, un desafío a la gobernabilidad. *Revista comunicación*. Vol. 26. p.p 99-109

Ortiz, D. (2018). Control fiscal territorial y política regional en Colombia: una aproximación empírica. En *Corrupción en Colombia tomo IV: corrupción, Estado e instrumentos jurídicos*. Universidad Externado de Colombia.

Palacios A. (2018). La transparencia legislativa en Colombia: medidas democráticas y anticorrupción. En *Corrupción en Colombia tomo IV: corrupción, Estado e instrumentos jurídicos*. Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (Marzo 17, 2020). *Por el cual se decreta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*. Tomado de [https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid-19/docs/decretos/general/51\\_Presidencia\\_Decreto\\_417.pdf](https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid-19/docs/decretos/general/51_Presidencia_Decreto_417.pdf)

Restrepo, M, E. & Martínez, M. (2004). Impunidad penal: mitos y realidades. CEDE. Tomado de <https://core.ac.uk/download/pdf/6689145.pdf>

Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. (2016). *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.

Sánchez, J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública Mexicana. *Gestión y política pública*. Vol. XVIII (1). Tomado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792009000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000100003)

- Steingrüber, S. (2020). Coronavirus and the corruption outbreak. The global anticorruption blog. Tomado de <https://globalanticorruptionblog.com/2020/03/31/guest-post-coronavirus-and-the-corruption-outbreak/>
- Scheller D`Angelo, A. & Silva, Sh. (2017). La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. Revista Via Iuris, (N.º 23)
- Transparency International. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Tomado de <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Transparency International. (2020). Corruption perceptions Index 2019. Tomado de [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN.pdf)
- Transparencia por Colombia. (2019). Tipos de corrupción. Tomado de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/clasificacion-de-la-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2020). Alertas de corrupción en tiempos de pandemia. Tomado de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-alertas-de-corrupcion-en-tiempos-de-pandemia.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2020). Tercer reporte “ciudadanía activa”, seguimiento del manejo de recursos para la atención a la emergencia del Covid-19. Estrategia transparencia salva vidas. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2021). Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción. Tomado de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>
- Valencia, L. Ávila A, Le Clerq, J, A. Cháidez A. Gómez, D. Rodríguez G. (2019). Índice Global de Impunidad de Colombia. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones (IGI-Col) 2019. Fundación Universidad de las Américas. Tomado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/10/IGI-Colombia-2019-191015.pdf>
- Zuleta, M, M. Saavedra, V. Medellín, J, C. (2018). Capítulo 4: Contratación, compras públicas y riesgos de corrupción en el nivel central y descentralizado. En “Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas”. Tomado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3642>