



**UNIVERSIDAD DEL SINÚ**  
Eliás Bechara Zainúm

**ESCUELA DE DERECHO**

**ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL – CUARTA CORTE**

**TRABAJO DE GRADO – ARTÍCULO DE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA**

**“CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA: EL PAPEL  
DEL FUNCIONARIO PÚBLICO”**

**“CORRUPTION IN THE STATE CONTRACTING IN COLOMBIA: THE ROLE OF THE  
PUBLIC OFFICIAL”**

**PRESENTADO POR:**

**OLADIS CORREA SUAREZ – ADMINISTRADORA DE EMPRESAS**

**Correo electrónico:** oladiscorrea@gmail.com, **celular:** 3016860359

**YOLANDA ESTHER LOZANO YEPES – ABOGADA**

**Correo electrónico:** yolandita06@hotmail.com, **celular:** 3013712254

**TUTOR DISCIPLINAR: DR. ALONSO CORTINA**

**TUTORA METODOLOGICA: DRA. BLEYDIS VANNESA QUINTANA PEREZ**

**CARTAGENA - BOLIVAR, OCTUBRE DE 2019**

## RESUMEN

La corrupción es un tema de gran interés en la actualidad porque permea toda la vida social de una población. El texto presenta una reflexión desde una perspectiva integral y multidisciplinar hasta llegar a la corrupción en la administración pública, en la contratación y en el funcionario como responsable del accionar estatal y punto común en todos los casos de corrupción en la contratación estatal. Todo el análisis pertinente en el presente artículo desemboca en la figura del trabajador del Estado como centro de la discusión de propuestas, planes y estrategias para mejorar de forma real los índices de corrupción en la contratación estatal.

**Palabras claves:** Corrupción, contratación pública, funcionario público.

## ABSTRACT

Corruption is a topic of great interest today because it permeates the entire social life of a population. The text presents a reflection from an integral and multidisciplinary perspective until reaching corruption in public administration, in hiring and in the official as responsible for state action and common point in all cases of corruption in state contracting. All the pertinent analysis in this article leads to the figure of the State worker as the center of the discussion of proposals, plans and strategies to improve corruption rates in state contracting in a real way.

**Keywords:** Corruption, public procurement, public official.

## INTRODUCCIÓN

El tema de la corrupción en las diferentes áreas que conforman la vida común de una determinada población es bastante frecuente en los estudios sociales sobre el comportamiento colectivo y el funcionamiento estructural de la sociedad. Llama la atención entender este fenómeno que permea el quehacer desde la cultura hasta el deporte y para el caso que nos compete, la función administrativa del Estado. Es vital poder identificar que la corrupción transversaliza cada espacio social: la política, la economía, el quehacer doméstico y demás.

Este ensayo se propone destacar la literatura pertinente que se centra en la corrupción dentro de la contratación pública en Colombia, resaltando que son los funcionarios públicos los responsables del desarrollo de las actividades corruptivas en este ámbito ya que ellos son el elemento común en todos los casos de corrupción de la administración estatal.

A pesar de lo estudiado que ha sido el tema de la corrupción, es muy escasa la bibliografía encontrada para destacar la responsabilidad del funcionario en las cadenas de violaciones contra la administración. La mayoría se enfocan en definir el fenómeno, en mostrar la percepción de la población con relación al mismo, de identificar las acciones delictivas más frecuentes y en última instancia, de establecer como un factor de la corrupción el accionar de los funcionarios. Todo esto conlleva al análisis de la ley y a establecer los siguientes interrogantes: ¿Por qué a pesar de los esfuerzos normativos desarrollados por el Estado para combatir la corrupción, Colombia cuenta con altos índices de la misma en los procesos de contratación pública? Y ¿Qué elementos motivan la proliferación de prácticas corruptas en la contratación pública?

Como mencionamos anteriormente, el elemento común en los procesos de corrupción relacionados con la contratación estatal es la participación del funcionario público, de acuerdo a ello, se debe dotar de responsabilidad real su trabajo, pero a su vez, escoger, capacitar y vigilar sus funciones como una máxima del Estado, con lo cual se genere sentido de pertenencia sobre su cargo y se garantice que se cumplan las responsabilidades propias de la gestión administrativa del gobierno.

Poner el lente sobre el funcionario público como verdadero responsable al ser delegado del Estado, permite identificar lo más destacado de la corrupción en la contratación estatal y proponer una estrategia efectiva para contrarrestarla.

## METODOLOGÍA

Este trabajo es un artículo de revisión bibliográfica sobre la corrupción en la contratación estatal en Colombia, es decir, recopila bajo criterios orientadores las fuentes inherentes al tema; criterios como Contratación Estatal, Corrupción, Administración Pública y Funcionario Estatal. Posteriormente analiza la información de dichas fuentes de tal manera que puedan orientar trabajos futuros al ser confiables en el desarrollo de investigaciones proporcionando una guía de interés sobre los textos destacados en el área.

Para presentar las fuentes estudiadas, estratégicamente se va de categorías más generales e incluyentes como los conceptos de corrupción en general, una categoría mediadora como la administración pública y la contratación estatal y finalmente una categoría particular como el vínculo de corrupción y contratación estatal a través del funcionario público. Las fuentes dirigen la discusión de tal forma que su revisión bibliográfica permite un análisis del tema de forma integral desde la perspectiva del papel de los servidores estatales.

La literatura manejada cumple con los siguientes criterios de búsqueda: trabajos especializados en el tema desde el derecho, la etimología del concepto de corrupción, la normativa jurídica, los casos destacados en el país, la relación entre los actos corruptivos y el impacto social, causas, efectos y consecuencias del fenómeno, y las herramientas empleadas por el gobierno así como las estrategias propuestas por los autores de cada trabajo.

Con relación a la competencia académica, la literatura está formada por fuentes primarias y secundarias. Las primarias son las normas consultadas para establecer el marco legal tanto de la contratación estatal: la ley 80 de 1993, el decreto ley de 2012 y el decreto reglamentario 1082 de

2015; como de los estatutos anticorrupción: la ley 190 de 1995 y la ley 1474 de 2011. Las fuentes secundarias son los trabajos de grado universitario, de especialización y maestrías por un lado, los libros y los artículos en revistas indexadas, por otro lado.

Los trabajos mencionados ayudaron a establecer la estructura de este artículo en tres grandes categorías: la primera es el ítem de la corrupción; la segunda es como la contratación estatal se encuentra afectada por la corrupción; y finalmente, el funcionario público como verdadero responsable del accionar estatal, este aparte articula los dos primeros y plantea propuestas para combatir el fenómeno estudiado.

## **LA CORRUPCIÓN: UNA INTERPRETACIÓN INTEGRAL DEL FENÓMENO**

La idea principal dentro de este aparte del artículo es entender la corrupción en un contexto social amplio en el cual está inmerso el sector público y a su vez, la esfera de la contratación estatal. Es por ello que de esta forma integral, el fenómeno se explica como la degeneración de normas y valores que se establecen en la sociedad (Martínez y Ramírez, 2006. P. 149). Esta definición nos lleva a considerar que las normas determinadas a nivel social, institucional, cultural e incluso en el deporte y la vida cotidiana, tienen valor por ser aceptadas dentro de la colectividad y su transgresión es lo que determina la corrupción.

La corrupción entendida desde este sentido multidisciplinar e integral, punto de partida orientador de la revisión bibliográfica en este aparte del trabajo, se encuentra en las fuentes empleadas para la revisión bibliográfica: Funcionarios públicos a favor de la delincuencia. ¿Por qué los funcionarios públicos son corruptos? universidad militar nueva granada, de Luisa Fernanda Bedoya (2017); Corrupción en Colombia: El lado oscuro de un país en desarrollo, de Marlon Correa (2017); Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción, de Benjamín Luna (2014); La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral, de Alberto Maldonado (2011); La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo (2006); y La corrupción y los costos de transacción. Una mirada de la contratación Estatal Colombiana (2005), de Edgar Martínez y Juan Ramírez; Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política, de María Newman y Paula Ángel (2017); El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana, de María Paula Rico (2017); Análisis

de la normatividad colombiana en materia contractual frente a la lucha contra la corrupción, de Sonia Rodríguez (2017); y Corrupción en la contratación pública en Colombia, de Aldamar Serrano (2014).

Esta literatura cuenta con criterios comunes de análisis que permiten emplear dichas fuentes en investigaciones sobre el tema central de la presente revisión y reflexión. El ejercicio de comparación entre si señala puntos referenciales que pueden emplearse para nuevos trabajos:

- Son fuentes orientadoras para determinar definiciones sobre corrupción.
- Concuerdan en establecer medidas más allá de la contratación estatal para tratar el fenómeno.
- Establecen una relación entre la corrupción y la moral social.
- Señalan de forma negativa la pérdida de confianza en las instituciones estatales por parte de la población.
- Señalan la pérdida del recurso económico.
- Señalan los bajos índices de desarrollo social.
- Destacan la importancia de la ética colectiva como marco orientador y apoyo de las medidas legales para combatir el fenómeno.
- Al tratar el marco legal establecen que la ley se encarga de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción y personal involucrado.

## **Discusión**

Como se destacó anteriormente, a través de los criterios comunes que nos brindan las fuentes dela revisión, la reflexión y análisis delas mismas nos lleva a proponer un hilo orientador desde

la generalidad de la definición del termino hasta su particularidad dentro de la contratación estatal.

La escuela institucionalista establece que, para que exista la corrupción es necesario que las instituciones posean un complejo de normas para regular sus funciones (Bedoya, 2017. P. 9); el enfoque racional plantea que es una relación entre el encargado de custodiar la norma y el cliente a beneficiar, el delito es llevado a cabo porque en una balanza de riesgos, el beneficio de la acción es mayor que un supuesto castigo, un crimen calculado (P. 9). Estas líneas explicativas del fenómeno se caracterizan por destacar la existencia de agentes con autoridad capaces de tomar decisiones con relación previamente establecidas.

Poco a poco llegamos al caso de la función administrativa. Si se entiende que la corrupción es un efecto que altera el orden establecido en las relaciones entre el Estado y su población, la transgresión permea tres niveles: el primero es el Estado de Derecho, cuando son violadas sus normas; el segundo es el sistema económico, cuando se altera la asignación de recursos y se produce la distorsión de los precios; y el tercero es el régimen político, en donde las formas ilícitas son usadas para la preservación del poder (Martínez y Ramírez, 2006. P. 150).

En la contratación estatal, podemos identificar la corrupción como la desviación del interés público al momento de abusar de las funciones de un cargo para obtener beneficios particulares ya sean propios o externos (Luna, 2014. P. 23). Se produce el aprovechamiento ilegítimo del poder a través de una conducta irregular que al final termina afectando el cumplimiento de los intereses del gobierno en sus funciones administrativas (P.30-32). Quien participa en un acto de corrupción tiene capacidad para tomar decisiones, o control de situaciones que generen beneficios, o disponibilidad de recursos públicos (Rodríguez, 2017. P.27).

Integrando las definiciones, podemos apoyarnos en Alberto Maldonado, quien considera que este fenómeno se da por el...

“abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especies, en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones” (2011. P. 2).

Tenemos entonces, una institución que establece normas y funcionarios que las cumple, pero que también responden por velar los intereses del Estado de garantizar sus recursos para atender a su población y la oportunidad de manipular los procesos contractuales para beneficios particulares.

Lo anterior trae graves consecuencias para el desarrollo deseado del Estado. La corrupción es un obstáculo para el crecimiento social, político y económico, afecta la educación, la salud, los proyectos de infraestructura, reduce la inversión social y disminuye la confianza de las personas en las instituciones del gobierno. (Bedoya, 2017. P. 5)

La pérdida de confianza se manifiesta por la vulneración de los derechos. El Estado, ente responsable de velar por su cumplimiento permite que sean vulnerados, haciendo que el ciudadano no crea en sus instituciones. Esta situación plantea varios fenómenos: por un lado, las condiciones sociopolíticas y culturales de la debilidad institucional del Estado lo llevan a negociar su poder con actores políticos y sociales ya que no tiene la capacidad ni la estructura para imponerse, sobre todo en la periferia (Newman y Ángel, 2017. P. 20). Y por otro lado, la responsabilidad de la ciudadanía que a pesar de rechazar el fenómeno de la corrupción, no ejerce verdadero control en cuanto a presionar las sanciones (Correa, 2017. P. 60). Tenemos entonces

un Estado débil que no garantiza los derechos básicos en materia de inversión social bajo los principios de la Contratación Estatal y una ciudadanía que ha normalizado la práctica de la corrupción hasta llegar a su justificación.

Para entender las consecuencias de la corrupción dentro del ejercicio de la administración pública hay que tener en cuenta varios elementos. Primero, el componente de los recursos; el Estado pierde legitimidad porque los recursos que destina para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos no llegan a los espacios propuestos. Transparencia por Colombia (2017), señala la percepción de la población en donde el fenómeno de la corrupción en la contratación estatal es reconocido como el mayor aspecto vinculado con la ineficiencia y desperdicio de los recursos públicos (Rico, 2017. P.4). Esto plantea la idea de que hay una relación entre la corrupción y los bajos índices de desarrollo social y económico debido a la reducción de la inversión (Bedoya, 2017. P. 5).

El segundo elemento es el papel de la ciudadanía. La corrupción se ha ido configurando como un conjunto de discursos y prácticas que son aprobadas por la población (P.9). Es aquí cuando se observa como este fenómeno no corresponde solo a la administración pública, por ello, erradicarlo no es solo competencia del Estado. Martínez y Ramírez citan a Argandoña (2000, P.15) para plantear que aunque los preceptos morales y éticos de lo bueno y lo malo no se encuentran en los análisis económico, la corrupción deteriora el crecimiento económico, la eficiencia y como se mencionó antes, la distribución de recursos.

Las características de una sociedad determinan su ética colectiva. Las normas de las cuales se habló en un principio, son los valores que rigen las acciones de las personas. La moral y ética colectiva responden en el individuo al momento que sus actos vayan en función del bienestar común. En Colombia, a pesar que existe alto rechazo a la corrupción, es poco lo que la

comunidad presiona en materia de sanciones (Correa, 2017. P.60). es interesante destacar como en muchas ocasiones, la justificación se da por las características del fenómeno de la corrupción, es decir, a veces viola las normas jurídicas y las normas éticas, o solo una de ambas. Cuando viola las normas jurídicas, el fenómeno es sancionado moralmente porque atenta contra el bien común que protege el Estado (Newman y Ángel, 2017. P. 16). Sin embargo, cuando solo viola las normas éticas, en actos cotidianos, las personas acomodan el discurso para sacar provecho. Queda claro entonces que la corrupción es un fenómeno dinámico que se adapta en los diferentes niveles para esquivar el control tanto administrativo como social (P. 15). Las leyes y normas son relativizadas como un instrumento que es útil y respetado en la medida que sirvan a los intereses personales.

Se ha tratado el tema desde su concepto y definición, pasando por las implicaciones estatales y las sociales, pero ¿Por qué se produce este fenómeno? Desde la estructura social, se determinó la relatividad con que las personas asumen los valores comunes, los espacios en los cuales los aceptan y como justifican situaciones de transgresión. Desde el Estado, en la administración pública, se aprecian siete causas principales: 1. La debilidad en los sistemas encargados de planear y controlar, lo que reduce la calidad de los bienes y servicios que prestan las entidades públicas (es decir, en ocasiones se debe ofrecer dinero a cambio de un mejor trato). 2. La dispersión en la responsabilidad de las actividades administrativas. 3. El monopolio que ostentan algunas instituciones privadas en contratos. 4. La baja probabilidad de descubrir la violación de la norma. 5. Los bajos salarios públicos. 6. La baja sanción moral. Y 7. La burocracia clientelista. (Martínez y Ramírez, 2006. P. 151).

Además de lo anterior, la falta de claridad en las definiciones sobre el tema y los conceptos vinculados no proveen líneas metodológicas que permiten evaluar de forma sistemática los casos

de corrupción. Se hace necesario determinar los mecanismos de control implementados por el Estado para contrarrestar el fenómeno.

Preventivos y, represivos y de carácter sancionatorio. Para llegar a esta clasificación, el marco normativo nacional se ha nutrido de las experiencias de la ley en el pasado del país como el Control Interno a través de la Ley 87 de 1993 que reglamentó el ejercicio de control interno de las instituciones estatales, pero a su vez, de los instrumentos internacionales como: La Convención contra la Corrupción (1997), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Luna, 2014. P. 53-58).

El país cuenta con el Estatuto anticorrupción basado en la Ley 190 de 1995 y la Ley 1474 de 2011. Estos mecanismos de control legal establecen cuatro líneas de acción para desarrollar el programa anticorrupción: el primer paso es reducir el número de transacciones en las cuales participen los funcionarios públicos; luego, reducir los beneficios derivados de cada transacción corrupta; posteriormente, elevar la posibilidad de una pena real; y por último, elevar las penas por corrupción (Martínez y Ramírez, 2005. P. 55). Así se previene por un lado, y se ejecutan acciones represivas y sancionatorias por otro. Para poder ejercer el castigo, deben confluír ciertos elementos como que sea detectada la violación a la norma, se procesa y se penaliza a través del sistema judicial (Serrano, 2014. P. 31-32). Al final la ley busca prevenir, investigar y sancionar.

Ha quedado claro que la corrupción es un tema que se encuentra hoy en día en los discursos políticos, en la prensa y en las conversaciones cotidianas de la gente adulta, por tanto se hace pertinente su estudio. Todos sabemos que es un mal que frena el desarrollo del país y que el dinero del Estado muchas veces se mal utiliza para intereses propios y para favorecer a particulares, en vez de los fines reales materializados en suplir las necesidades de la población. Se llegan a la misma conclusión: COLOMBIA es un país corrupto y que se debe de combatir

este mal, sin embargo, desde la ciudadanía no hay una toma de conciencia de la importancia de ejercer control real de los recursos del Estado y veeduría sobre los procesos contractuales públicos. Cuando se vuelve a tocar el tema, se vuelve a decir lo mismo, y al final todo termina en una retórica redundante en donde se dice muchas obviedades, pero no se resuelve nada.

La corrupción va más allá del solo la contratación Estatal, por ello, las medidas tomadas deben estructurarse bajo la forma de entender el fenómeno en su amplitud, de manera integral, permitiendo desarrollar estrategias a corto, mediano y largo plazo, como un plan de sociedad donde además de los esfuerzos jurídicos, sean los ciudadanos quienes cimienten sus valores y respeten su ética colectiva mediante la defensa de los intereses comunes.

## **LA CONTRATACIÓN ESTATAL: ESPACIO QUE EJEMPLIFICA LAS ACCIONES SOCIALES**

Es pertinente explicar el título del aparte presente. Hemos entendido que la contratación Estatal es un microcosmos en donde se reproducen las acciones que ocurren en la sociedad en general. Que permite ver como el fenómeno de la corrupción no se ha erradicado porque dentro de la misma sociedad, la moral laxa permite su existencia, porque en el contexto más amplio, la vida cotidiana justifica las pequeñas violaciones, de la misma forma, los responsables de los procesos contractuales justifican sus acciones. Una vez aclarado esto, queremos analizar el daño que el fenómeno de la corrupción genera en la Contratación Pública, impidiendo que el Estado ejerza a cabalidad sus responsabilidades con su población.

Las fuentes destacadas aquí poseen relevancia temática y criterios comunes bajo los cuales es posible direccionar la reflexión como complemento de la revisión bibliográfica: La transparencia en los procesos de contratación estatal, pilar de la cultura democrática, de Mary Daza (2006); Funcionarios públicos a favor de la delincuencia. ¿Por qué los funcionarios públicos son corruptos? universidad militar nueva granada, de Luisa Fernanda Bedoya (2017); Corrupción administrativa en la contratación pública, de Abelardo Leal (2016); Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción, de Benjamín Luna (2014); La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral, de Alberto Maldonado (2011); Corrupción en la contratación pública en Colombia, de Aldamar Serrano; y Herramientas para combatir la corrupción en contratación pública en Colombia a partir de la revisión de experiencias internacionales, de Eliana Villa (2018).

Los textos revisados y analizados en esta segunda parte del ensayo tienen los siguientes elementos en común:

- Destacan el problema de la corrupción en la contratación pública.
- Definen la contratación pública.
- Defienden la contratación pública como estrategia para dinamizar las responsabilidades estatales.
- Señalan el marco legal de la contratación pública.
- Son puentes de análisis con los textos de la parte anterior al establecer la existencia de una sociedad permisiva que no regula desde su ética colectiva las acciones corruptas.
- Señalan los ejemplos de corrupción en la contratación.

## **Discusión**

La contratación pública es el mecanismo por el cual el Estado ejerce algunas de sus responsabilidades mediante un acuerdo con otra entidad convirtiéndose en contratista y a su vez la persona o entidad se convierte en contratante. Tiene su marco normativo en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, la ley 1474 de 2011, el decreto ley 019 de 2012, y el decreto reglamentario 1082 de 2015. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato como un acuerdo de voluntades que se basa en derechos y obligaciones (Para un panoramas más completo, los anexos contienen el marco normativo anticorrupción y las leyes afines con el mismo. Tomado del Observatorio Transparencia y Anticorrupción). Para que sea posible debe contar con los elementos de capacidad, consentimiento y objeto lícito (Daza, 2006. P. 9).

Cabe destacar que el contrato público es de vital importancia porque le facilita al Estado ejercer el gasto público, es un mecanismo para involucrar a las entidades no gubernamentales en el trabajo por la sociedad. Según la Corte Constitucional:

El contrato Estatal es un elemento Jurídico de los que se vale el Estado para cumplir sus fines, deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares, quienes en nombre de la administración efectúan las tareas pactadas. (Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2009. Ref. Exp. D-7663, M.P. María victoria Calle Correa. Bogotá, octubre de 2009).

Para seleccionar al contratista la ley presenta cuatro formas: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, y contratación directa. Lo anterior debe ir acompañado del debido proceso y justificado bajo los principios que rigen los procesos de contratación.

Los principios, en todo sistema jurídico son indispensables porque optimizan los marcos normativos. Dentro de la gestión pública tenemos el Principio de Igualdad como el acceso a la contratación sin efectuar discriminaciones; el Principio de Moralidad Administrativa como el comportamiento respetuoso del servidor público apegado a la ley; publicidad como el debido proceso llevado a cabo mediante notificaciones y publicaciones; la Eficacia como el cumplimiento de manera ordenada y coordinada de las funciones; la Economía como el cumplimiento ágil con el menor gasto y tiempo; y la Imparcialidad como la objetividad de los funcionarios en la toma de decisiones. (Villa, 2018. P. 15-18)

Además de los principios mencionados, en la contratación pública sobresalen los de transparencia como la oportunidad de conocer con claridad el proceso de contratación y selección objetiva, la cual brinda garantías a los ofertantes para la selección del contratista. Estos

principios se entiende como pilares para garantizar que sea seleccionada la mejor oferta para el Estado y su cumplimiento de funciones.

Una vez identificadas las características de la gestión administrativa en la Contratación Estatal surge el interrogante ¿Qué ocurre cuando los procesos de esta gestión se ven permeados por la corrupción? De esta forma se establece una relación negativa en donde el ejercicio estatal también refleja el ideario social de permisividad y cultura de ilegalidad. En palabras de Aldamar Serrano:

“la corrupción aumenta los costos de transacción por cuánto se aumenta la ineficiencia administrativa por los altos costos de soborno, que trae como consecuencia la baja calidad en los bienes y servicios prestados; además se aumenta el gasto y se reduce el presupuesto estatal, haciendo menos productivo el gasto público, presentando una relación negativa en el desarrollo económico sostenible” (2014. P.7)

Entonces, la corrupción se presenta cuando violando los principios antes mencionados, el funcionario abusa del poder de su cargo. En la contratación pública se manifiesta como la desviación del interés colectivo mediante el abuso del cargo para obtener beneficios en los parámetros administrativos de una autoridad pública (Luna, 2014. P. 23).

Para Luisa Fernanda Bedoya la corrupción se manifiesta bajo la lógica de la infracción de los agentes estatales para la satisfacción de intereses de grupos con poder que son legales e ilegales y se encuentran al margen del mercado y a veces de la institucionalidad, en detrimento de los intereses y propósitos de la colectividad (2017. P. 5). Esta definición conlleva a un ejercicio de

vincular la forma en que los grupos organizan estrategias para defraudar al Estado en sus propios espacios legales y favorecer sus intereses particulares.

Otra definición de la relación entre la contratación pública y la corrupción la da Abelardo Leal cuando propone que

“La corrupción administrativa en materia de contratación pública, está relacionada con la desviación del cumplimiento de las exigencias legales del cargo hacia el beneficio propio del funcionario respectivo, cuyo deber es obrar de acuerdo con dichos cánones teniendo como objetivo la satisfacción de los intereses generales”  
(2016. P. 2)

Una última definición presentada en este aparte por la bibliografía consultada es la de Alberto Maldonado quien enfatiza en el abuso de las posiciones de poder o de confianza provocando la manipulación de los procesos contractuales (2011. P. 2). La suma de las violaciones a la ley mediante la corrupción en los contratos públicos deja un sin sabor en la ciudadanía que siente la vulneración de sus derechos, que pierde la confianza en las instituciones, que no se motiva para defender el patrimonio colectivo.

Hemos visto como este fenómeno tiene grandes implicaciones políticas, económicas y sociales, y como a pesar de los mecanismos legales de control, la corrupción prevalece a pesar de los mecanismos especializados que se han dado por el fortalecimiento normativo para contrarrestarla. Sus modalidades más comunes son el uso ilegítimo de la información confidencial, los sobornos, el fraude y la impunidad (Bedoya, 2017. P. 5). Sin embargo, algunos autores, como Alberto Maldonado consideran que el principal problema es la falta de voluntad política, ya que a pesar de la ley, no existe una política integral, por tanto, esta falta de voluntad

es expresada en la usencia de medidas generales y especificas en todas las ramas del poder público las cuales puedan ser evaluadas mediante metas e indicadores concretos y recursos suficientes (2011. P. 14). Es necesario mejorar el compromiso y la capacidad que deben tener los organismos de control desde la etapa preventiva.

Hemos realizado un recorrido por la corrupción en la contratación estatal a través de diferentes autores que han estudiado el caso en Colombia, pero dichos estudios no tendrían valor sino se incluye en el análisis al factor común de todos los casos de corrupción estatal: el funcionario público.

## **EL FUNCIONARIO PÚBLICO: VERDADERO RESPONSABLE DE LOS PROCESOS ESTATALES**

Parecería injusto expresar que el funcionario público es el responsable visible de los fines del Estado ¿Dónde queda la ciudadanía, las empresas privadas? Sin embargo, es el factor común de los procesos estatales y por ende, sin su consentimiento y voluntad no existiría la corrupción en la contratación estatal del país, es decir que la actuación de los funcionarios compromete la imagen del Estado. No se trata de juzgar su accionar, porque si de responsabilidad se trata, es el Estado quien debería proveer perfiles idóneos para el ejercicio de sus cargos, con una política que establezca el procedimiento para tal fin. Antes de explicar esta propuesta, es pertinente desarrollar el análisis de las condiciones que tienen los funcionarios y las posibles situaciones que los impulsan a realizar actos de corrupción.

Para guiar la reflexión de este aparte, las fuentes revisadas destacaron elementos pertinentes de análisis que se proponen como temas para posteriores investigaciones: Funcionarios públicos a favor de la delincuencia. ¿Por qué los funcionarios públicos son corruptos? universidad militar nueva granada, de Luisa Fernanda Bedoya (2017); Corrupción en Colombia: El lado oscuro de un país en desarrollo, de Marlon Correa (2017); Responsabilidad penal en la contratación estatal, de Jaime Higuera (2014); La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo, de Edgar Martínez y Juan Ramírez (2006); y Análisis de la normatividad colombiana en materia contractual frente a la lucha contra la corrupción, de Sonia Rodríguez (2017).

Los textos de la tercera parte se relacionan entre sí por los siguientes elementos:

- Orientan la discusión hacia la pregunta central: el papel del funcionario público.
- Establecen los motivos de la corrupción.
- Vuelven al inicio del ensayo al establecer como la solución al fenómeno de la corrupción debe permear la moral colectiva.
- Posteriormente refuerzan la ley, al proponer capacitaciones a funcionarios, seguimiento, investigación y sanción para un proceso real que combata el fenómeno.

### **Discusión:**

Empecemos por lo que Bedoya llama “el triángulo del Fraude”: motivación, oportunidad, justificación. La motivación es aquello que incita al funcionario a dejar de lado su reputación y transgredir la ley. La oportunidad se da cuando detecta falencias en los procedimientos de la entidad y los aprovecha para el beneficio particular. Y la justificación es cuando racionaliza sus actos, cuando encuentra las razones para defenderlo (2017. P.15).

Partiendo de la idea anterior, la corrupción puede ser una respuesta racional de los agentes del estado a la existencia de oportunidades de obtener mayores ingresos (Martínez y Ramírez, 2006. P. 150). En los apartes anteriores quedo claro que se ha presentado un comportamiento de parte de las personas que desempeñan un cargo consistente en abusar de su poder para un bien particular lo cual demuestra la responsabilidad del servidor público. Entonces, debemos tener presentes que hay una posibilidad de violación de la ley, causada por un motivo, la cual es aprovechada para abusar de la posición y obtener un beneficio.

Siguiendo a Bedoya, su trabajo propone que dentro del triángulo del fraude, los funcionarios se justifican porque reciben maltratos psicológicos, desigualdad, trabajo extra no remunerado,

abuso de poder por sus superiores, falsas expectativas y falta de capacitación (2017. P. 14). No es forma para justificar la violación pero la lectura que debemos realizar es como la sociedad permite la corrupción desde sus espacios cotidianos y como se va complejizando hasta llegar a las instituciones estatales en donde es justificada mediante el incumplimiento del gobierno a las demandas de la población perpetuando un ciclo de corrupción sin fin.

En este punto del análisis cabe la pregunta ¿Qué se puede hacer? La respuesta es amplia porque involucra entender el fenómeno de la corrupción de una forma integral y entender a su vez que las medidas tomadas deben ser integrales, deben ser esfuerzos conjuntos y acuerdos respetados.

Desde lo social se habla de un cambio de mentalidad por parte de los servidores públicos como base de transparencia para avanzar en la lucha anticorrupción (Rodríguez, 2017. P. 10). Este cambio tiene que cubrir toda la sociedad, la cual debe empezar a revisar la relación que existe entre su moral y la corrupción. Dejar de justificar el beneficio arbitrario a costa del bien colectivo y entender los costos éticos. Es un tema de verdadera responsabilidad, aquella que se entiende como la capacidad que tiene toda persona de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos, de forma inteligente y libre. (Higuita, 2014. P. 4)

Pero, más allá de la reflexión anterior, es deber del Estado velar por el desarrollo social garantizando a través de su gestión administrativa el cumplimiento de sus funciones para el beneficio de sus ciudadanos. Lo primero es determinar una autoridad competente que regule y ejerza control real y eficaz para los procesos de contratación, como han mostrado los esfuerzos legales. Paralelo a ello debe existir la capacitación permanente de los servidores públicos de tal forma que garanticen la visibilidad de las instituciones en sus políticas y procedimientos, y su institucionalidad ya que estos empleados públicos acatan las normas establecidas y las hacen

cumplir (Correa, 2017. P. 67). Y la vigilancia de la ciudadanía como el símbolo de la renovación moral, de una población que ejerce control ya que siente que los actos de corrupción en materia de contratación estatal afectan sus intereses colectivos como sociedad.

## CONCLUSIONES

El tema de la corrupción tratado en este ensayo de revisión bibliográfica permitió analizar diferentes elementos como su concepto, su relación con la gestión administrativa, su impacto social, los mecanismos jurídicos empleados por el Estado para combatir el fenómeno y la importancia de los servidores públicos en la lucha contra la corrupción. Las fuentes revisadas permitieron una reflexión dentro del ejercicio de proponer líneas de investigación para tratar el tema con mayor profundidad, siendo un soporte valioso en futuros trabajos.

Después de la revisión bibliográfica, podemos establecer que la corrupción debe ser entendida como un fenómeno que afecta a toda la sociedad y que la Contratación Pública es reflejo de los valores, las responsabilidades no asumidas y la relatividad de las acciones desde la vida cotidiana. Los ejercicios deben ir enfocados en desarrollar una política preventiva desde las Escuelas, las universidades, desde los espacios sociales en general. Por ejemplo, se podría enseñar desde el primer año en las Facultades de Derecho y carreras afines una formación ética que sea correctamente implementada es la esfera institucional al momento de ejercer cargos públicos.

Desde la responsabilidad estatal se debe entender el fenómeno con claridad, ya que la falta de interiorización de los conceptos vinculados al control gubernamental, genera errores de percepción y de aplicación de las normas por parte de los funcionarios públicos que son encargados de la lucha contra la corrupción. Definir correctamente la corrupción y su entorno de acción previene que se debilite cada vez más la capacidad examinadora de los titulares de las entidades y el personal que las conforman.

Por último, la mirada está centrada en los servidores públicos como responsables de la imagen y accionar del Estado. Es necesario crear lineamientos para escoger, preparar, apoyar y supervisar las funciones de los agentes estatales. Invertir en un sistema que garantice escoger el personal idóneo desde la ética hasta las capacidades laborales y profesionales para desempeñar estos cargos. Lo anterior acompañado de procesos educativos y sociales para mejorar la moral y la responsabilidad colectiva sobre el patrimonio público.

## ANEXOS

### **Normas en materia de lucha contra la corrupción**

Decreto 1686 de 2017: Por medio del cual se modifica el Decreto 1081 de 2015 - Decreto Reglamentario Único del Sector de la Presidencia de la República, en lo que hace referencia a las Comisiones Regionales de Moralización.

Ley 1474 de 2011: Estatuto anticorrupción.

Decreto 124 de 2016: Por el cual se sustituye el Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Derecho 1081 de 2015, relativo al "Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Ley 1762 de 2015 Ley Anti contrabando: Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

Ley 1828 de 2017 Código de Ética y Disciplinario del Congresista: Por medio de la cual se expide el Código De Ética Y Disciplinario Del Congresista y se dictan otras disposiciones.

Decreto 958 de 2016: Por medio del cual se reglamenta el artículo 67 de la Ley 1474 de 2011 y se agrega un capítulo al Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, por el cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Decreto 4632 de 2011: Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1474 de 2011 en lo que se refiere a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y se dictan otras disposiciones.

- **Normas en materia penal**

Ley 599 de 2000: Código Penal Colombiano. (Título XV: Delitos contra la Administración Pública)

Ley 906 de 2004: Código de Procedimiento Penal.

Ley 890 de 2004: Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.

Ley 1142 de 2007: Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.

- **Normas en materia de contratación pública**

Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Decreto 1510 de 2013: Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

Decreto 4170 de 2011: Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.

Directiva presidencial 03 de 2015 Políticas en materia arbitral

Circular 002 de enero 31 de 2014: Impartir instrucciones a las Cámaras de Comercio sobre la función de llevar el Registro único de Proponentes, su inscripción, renovación, actualización, cancelación o la revocación de alguno de los actos inscritos y definir el formato y mecanismo, a

través del cual las entidades deben reportar la información a las Cámaras de Comercio sobre contratos adjudicados, en ejecución, ejecutados, multas, sanciones e inhabilidades en firme.

- **Normas en materia fiscal**

Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Directiva Presidencial 02 - 10 de mayo de 2010: Instrucciones en relación con el cumplimiento y seguimiento a la función de advertencia del contralor general de la República.

- **Normas en materia disciplinaria**

Ley 734 de 2002: Código Único Disciplinario.

Ley 87 de 1993: Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

Directiva Presidencial 01 - 18 de febrero de 2015: Reporte a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de posibles actos de corrupción o irregularidades.

Decreto 1826 de 1994: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993.

Decreto 1537 de 2001: Código Único Disciplinario.

- **Normas en materia de participación ciudadana**

Ley 134 de 1994: Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana.

Ley Estatutaria 1757 de 2015: Estatuto de participación ciudadana

Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Ley 850 de 2003: Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

- **Normas en materia de transparencia y acceso a la información pública**

Ley 1712 de 2014: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Decreto Presidencial 103 del 20 de enero de 2015: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 del 2014 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1494 de 2015: Por el cual se corrigen yerros en la Ley 1712 de 2014.

Decreto de Personas Políticamente Expuestas Decreto 1674 de 2016

Ley General de Archivo Ley 594 De 2000

Decreto Antitrámites Decreto 0019 de 2012: Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

- **Normas en materia de corrupción en el sector privado**

Decreto 92 de 2017: Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Ley 1778 de 2016: Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.

- **Normas relacionadas con las facultades de la Secretaría de Transparencia**

Directiva Presidencial 06 - 2 de diciembre de 2014: Plan de Austeridad.

Decreto 1649 de 2014: Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto 4637 de 2011: Por el cual se suprime y se crea una Secretaría y se suprime un programa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- BEDOYA SANTA, Luisa Fernanda. (2017) Funcionarios públicos a favor de la delincuencia. ¿por qué los funcionarios públicos son corruptos? universidad militar nueva granada. especialización en control interno. Bogotá, disponible en  
:https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/16051/BedoyaSantaLuisaFernanda2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y&fbclid=IwAR24ZicasnjRMGUMj-v8VaJn3uTV5CegmVt03ViV2aS8bYNLmIU4j4VRZxI
- 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), Cartagena. pág 55-74.
- DAZA SALCEDO, Mary (2006). La transparencia en los procesos de contratación estatal, pilar de la cultura democrática. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. En:  
https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/678/digital\_18471.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- HIGUITA GUZMÁN, Jaime (2014). Responsabilidad penal en la contratación estatal. Universidad Santo Tomas, Facultad de Derecho. Medellín. Disponible en:  
https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1497/Responsabilidad%20Penal%20en%20la%20Contratacion%20Estatl.pdf?sequence=1
- LEAL-HERNÁNDEZ, A. (2016). Corrupción administrativa en la contratación pública. Revista Criterio Libre Jurídico. 13(2), 68-78. Disponible en:  
http://dx.doi.org/10.18041/crilibjur.2016.v13n2.26205

- LUNA BURGOS, Benjamín. (2014). Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción. Disponible en:  
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8858/LunaBurgos-Benjamin-2014.pdf;jsessionid=1697C2E15BFD32F06EAF97DFD2F29399?sequence=1>
- MALDONADO COPELLO, Alberto. (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral. Policy paper 2. Fescol. Disponible en:  
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>
- MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique; y RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. (2006) La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo. Reflexión Política [en línea]. 8(15), 148-162 [fecha de Consulta 10 de Septiembre de 2019]. ISSN: 0124-0781. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001512>
- MARTÍNEZ Y RAMÍREZ. (2005). La corrupción y los costos de transacción. Una mirada de la contratación Estatal Colombiana. Cuadernos De Administración, Universidad Del Valle/Nº33. Disponible en:  
<http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/2111/La%20corrupcion%20y%20los%20costos%20de%20transaccion%202.pdf?sequence=1>
- NEWMAN PONT, María y ÁNGEL ARANGO, Paula. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuadernos de Fedesarrollo Número cincuenta y seis. Bogotá, la Imprenta Editores S.A.  
<https://www.dejusticia.org/wp->

content/uploads/2017/08/CDF\_No\_56\_Agosto\_2017.pdf?fbclid=IwAR07GtWzhKvBWY  
C8S6A\_grZXZFfoj2PGB1KGr0XgpcEqnXM5sFztL4w6K94

- Normatividad. Observatorio de Transparencia y anticorrupción. Disponible en:  
<http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/Normatividad.aspx>
- RICO BAUTISTA, María Paula (2017). El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana. Bogotá. Disponible en:  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14358/4/EL%20PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>
- RODRÍGUEZ, Sonia Edith, (2017). Análisis de la normatividad colombiana en materia contractual frente a la lucha contra la corrupción. Disponible en:  
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13244/35425676.pdf?sequence=1>
- SERRANO CUERVO, Aldamar. (2014). Corrupción en la contratación pública en Colombia. Universidad militar nueva granada. Especialización en alta gerencia. Bogotá. Disponible en:  
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12906/CORRUPCI%D3N%20EN%20LA%20CONTRATACI%D3N%20P%DABLICA%20EN%20COLOMBIA.%20Aldemar%20Serrano.%20Oct.%208..pdf;jsessionid=872711F6DADB9EA882BE40C5C555B0C1?sequence=1>
- VILLA JIMÉNEZ, Eliana Milena. (2018). Herramientas para combatir la corrupción en contratación pública en Colombia a partir de la revisión de experiencias internacionales. Universidad Católica de Colombia. Disponible en:  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/21004/1/Herramientas%20para%20co>

mbatir%20la%20corrupci%C3%B3n%20en%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20Colombia.pdf