

La función del Ejecutivo

Cuando un hombre asume un cargo público debe considerarse a sí mismo como propiedad pública.

Thomas Jefferson, comentario al Barón Von Humboldt, 1807.

El Ejecutivo desempeña una función central en la construcción, mantenimiento y respeto del Sistema Nacional de Integridad de un país. Debe mostrar el grado de liderazgo ético que se requiere y ejercer la vigilancia sobre el personal responsable de ejecutar sus políticas y programas. En el desempeño de sus importantes responsabilidades, el Ejecutivo debe asegurar que:

- ⊞ Ofrece un liderazgo evidente y la voluntad política para conservar un gobierno limpio.
- ⊞ Sus propias acciones sean legales, transparentes y responsables.
- ⊞ Se respeta la independencia del Legislativo y de la Rama Judicial y se cumple con las decisiones de ésta última.
- ⊞ Los órganos de control cuentan con los recursos y la autoridad para desempeñar sus funciones sin temores ni favoritismos.

Liderazgo

Los jefes de gobierno gozan de una posición particularmente favorable, con excelente acceso y exposición a los medios, para enviar mensajes al público y convertirse en modelos de la conducta que deberán seguir los demás. Sin embargo, en ocasiones, el Ejecutivo dirige pero los demás no necesariamente lo siguen, sobre todo cuando resulta electo para dirigir un gobierno que es, en todos los sentidos, disfuncional debido a la corrupción. En estos casos requerirá de condiciones especiales para liderar los procesos de reforma contra la corrupción.

Los gobiernos recién electos están también bajo el escrutinio público y de los medios de comunicación, que analizan su desempeño y observan si permiten algunas conductas cuestionables, si nombran a sus amigos para ocupar puestos públicos con independencia de sus capacidades o si les procuran jugosos contratos en las diversas entidades de la administración. Como la tónica moral de una administración se expande con gran rapidez, los líderes deben observar conductas intachables. Un Ejecutivo carente de credibilidad frente a la ciudadanía no estará en condiciones de liderar procesos de reforma contra la corrupción.

Algunas de las áreas más vulnerables a la corrupción que enfrenta el jefe del Ejecutivo son la contratación pública y los procesos de toma de decisiones que pueden dar lugar al surgimiento de conflictos de intereses¹. Comprender detalladamente éstos es esencial tanto

¹ Estas áreas se discuten en capítulos posteriores de la presente publicación.

Un repaso breve a la historia en Colombia

La historia de Colombia ha estado marcada desde su independencia, en 1810, por una intensa confrontación armada interna... Después de un sangriento conflicto entre los dos partidos (liberal y conservador, históricamente usufructuarios del poder político) conocido con el nombre genérico de "la violencia", en 1958 se dio inicio a un período de alternación política en el poder de la República, avalado constitucionalmente, denominado "Frente Nacional".

A partir de 1958 y hasta 1974, es decir, durante 16 años, los dos partidos tradicionales, liberal y conservador, alternaban en el poder presidencial por períodos de 4 años... La fórmula establecía participación paritaria en la administración pública, de manera que la mitad de los cargos públicos eran para los liberales y la otra mitad para los conservadores, excluyendo, en la práctica, la posibilidad de participación de otras fuerzas políticas.

El "Frente Nacional" fue exitoso en su empeño de contener la violencia bipartidista y generó un largo período de paz política entre liberales y conservadores. No obstante, generó también un gran fenómeno de exclusión democrática y un severo bloqueo del sistema electoral y de los espacios de participación, un dañino maridaje entre liberales y conservadores alrededor de las estructuras de poder de la República y –en materia de corrupción– un debilitamiento de los sistemas de control, una consolidación de fuerzas políticas y maquinarias partidistas burocratizadas y clientelizadas.

Durante el "Frente Nacional" la prioridad institucional no fue generar un entorno de seguridad, ni luchar contra la corrupción. La prioridad era garantizar la paz política aludida y la convivencia bipartidista.

Aunque desde 1974 todas las fuerzas políticas colombianas tienen libertad de postulación de candidatos presidenciales pues el "Frente Nacional" no fue prorrogado, los 7 presidentes elegidos desde entonces representan a los mismos dos partidos tradicionales, consolidados en el poder.

Estudio de Caso Sobre el Sistema de Integridad Nacional. Cuaderno No. 4. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, diciembre 2001.

para los miembros del Ejecutivo como para la totalidad de los servidores públicos. De otra manera, los intereses privados terminarán por dominar la toma de decisiones públicas, traicionando el interés público.

El liderazgo propio del jefe del Ejecutivo se explica en razón de las funciones que cumple. En Colombia la institución presidencial ha sido muy fuerte y ha dado lugar a un sistema presidencialista. La Constitución Política establece que el Presidente simboliza la unidad nacional y es jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. De esta manera, le corresponde nombrar y separar, libremente, de sus cargos a los ministros y altos funcionarios; dirigir las relaciones internacionales; dirigir la fuerza pública; instalar y clausurar las sesiones del Congreso; reglamentar y sancionar las leyes; suprimir o fusionar entidades descentralizadas y modificar la estructura de los ministerios de acuerdo con la ley; velar por la recaudación de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión conforme a la ley; ejercer la inspección y vigilancia de quienes prestan los servicios públicos así como sobre quienes realizan actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público; organizar el crédito público y reconocer la deuda nacional; ejercer la inspección y vigilancia sobre entidades de utilidad común, entre muchas otras atribuciones.

Diversas inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones establecidas por la Constitución son aplicables al Presidente de la República. El fuero constitucional del Presidente de la República exige que durante el período para el cual ha sido elegido no pueda ser perseguido ni juzgado por delitos sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

Los ministros y jefes de departamentos administrativos, de libre nominación y remoción del Presidente de la República, son los jefes de la administración en el sector respectivo, correspondiéndoles formular las políticas de su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

El diseño institucional vigente deja en cabeza del Ejecutivo tanto la gran contratación oficial como la designación de un número importante de funcionarios que, por ocupar los niveles superiores de la administración, tienen a su cargo adoptar las decisiones cruciales en materia de contratación y nominación de altos funcionarios.

En Colombia, las debilidades del Ejecutivo en el ejercicio de este liderazgo están determinadas por unas relaciones sociales y políticas clientelistas, sumadas a los relajados estándares de comportamiento ético por parte de varios funcionarios del Estado. Por ello, se han producido grandes escándalos de corrupción y sanciones por parte de los organismos de control.

Así, por ejemplo, entre enero de 1999 y diciembre de 2000, la Contraloría General de la República profirió fallos de responsabilidad fiscal contra funcionarios del nivel central del poder ejecutivo por un monto de \$70 mil millones de pesos. La Procuraduría General de la Nación, por su parte, entre 1998 y 2000 recibió un total de 418 quejas contra ministros por distintos tipos de conductas. Fueron sancionados en primera instancia entre 1998 y 1999, tres ministros y dos viceministros, de los cuales uno fue destituido, tres multados y uno suspendido. En el mismo período fueron sancionados cuatro directores de ~~departamentos administrativos~~

Igualmente, de acuerdo con un informe entregado por la Contraloría General de la República³, entre 1996 y 1997 las entidades del orden nacional pagaron por concepto de sentencias y conciliaciones por actuaciones corruptas o ineficientes una suma aproximada a los \$250 mil millones de pesos. Sólo diez de estas entidades pagaron entre 1998 y 1999 por los mismos conceptos, un monto de \$140 mil millones de pesos.

Las relaciones con el Poder Legislativo

Al Legislativo, como se dijo, le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Ejecutivo, siendo una de las formas de este control la moción de censura contra los ministros. En el sistema de pesos y contrapesos, al Ejecutivo le compete la iniciativa exclusiva de algunas leyes como las relacionadas con la estructura organizacional de la Nación y el presupuesto.

En la práctica este deslinde no es tan claro. Al paso que, como se vio, las mesas directivas de las cámaras ejercen funciones administrativas, el Ejecutivo tiene la facultad de expedir, excepcionalmente, normas con fuerza de ley que, en algunas ocasiones, afectan intereses de los congresistas. Adicionalmente, la existencia en el presupuesto de la Nación de partidas globales para cubrir el déficit presupuestal de las entidades públicas, cuyo manejo es relativamente discrecional del gobierno, ha facilitado el condicionamiento de las decisiones legislativas por parte del Ejecutivo.

En Colombia los gobiernos han buscado mediante el ofrecimiento de participación en los cuadros de dirección del Estado (y por lo tanto, en el manejo de recursos para la contratación), controlar las mayorías parlamentarias. Atomizados como están los partidos políticos, la articulación de las coaliciones parlamentarias obliga a los gobiernos a entrar en una tortuosa negociación, uno a uno, con el fin de asegurar un número suficiente de votos para sus iniciativas claves y, como ya se ha dicho, para evitar que los ministros sean censurados.

El Ejecutivo en el Comparativo de Poderes del Estado

Según la evaluación comparativa de los indicadores de integridad en las tres ramas del poder público y los órganos de control del Estado, realizada por la Corporación Transparencia por Colombia entre el segundo semestre de 2001 y el primero de 2002, el Poder Ejecutivo ocupa el cuarto lugar entre los cinco evaluados. En una escala de 1 a 10 se estableció una valoración de alto a los indicadores que superaron los 9 puntos, medio a los que obtuvieron entre 8,9 y 7, y bajo a los situados por debajo de siete puntos.

En el factor de transparencia, el Ejecutivo sólo alcanzó un nivel alto en el tema de disponibilidad de información en la página web; en facilidad para quejas y reclamos, obtuvo un nivel bajo; en autonomía institucional, un nivel medio, y en la calificación de transparencia en la toma de decisiones sobre administración presupuestal, de personal y de contratación, también alcanzó un nivel bajo.

Tomado del Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002, Corporación Transparencia por Colombia, pp, 19, 24.

2 Estudio de Caso sobre el Sistema de Integridad Nacional. Cuaderno No. 4. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, diciembre 2001.

3 Informe entregado a Transparencia por Colombia en marzo de 2001.

Para la lucha contra la corrupción, ésta se ha convertido en una práctica política devastadora, pues ha incubado una severa impunidad mediante la protección política de funcionarios incapaces o corruptos, ha debilitado los órganos de control, ha permitido que se efectúen contrataciones millonarias con el ánimo de favorecer a los amigos o recomendados de los padrinos políticos de la cabeza de la entidad y ha confabulado contra la selección por méritos de los funcionarios públicos.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo ha logrado sofocar históricos debates relacionados con la integridad de los gobernantes y, en el caso particular de la institución presidencial, ha logrado contener todas las investigaciones que se han adelantado en contra de los mandatarios en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes⁴.

Exministro acusado de corrupción y paramilitarismo

La Fiscalía llamó a juicio al ex Ministro de Desarrollo y ex Embajador de Colombia ante la Unión Europea, Carlos Arturo Marulanda, por peculado y falsedad. Según la investigación, el ex funcionario cuando estuvo de Embajador en Bélgica, en 1995, arrendó la sede diplomática por cerca de 34 millones de pesos pero consignó el dinero en sus cuentas. Marulanda fue detenido en Madrid (España) y, además, es investigado por paramilitarismo.

El Tiempo, edición del 7 de octubre de 2001.

Las relaciones con el Poder Judicial

Una de las relaciones más significativas del Ejecutivo es con el Poder Judicial. La Rama Judicial es, y debe ser, independiente del Ejecutivo. Esto es esencial para que pueda desempeñar sus funciones principales: pedirle cuentas a través de las distintas acciones procesales previstas por el ordenamiento jurídico y asegurarse de que gobierne de acuerdo con la ley (es decir, garantizando que prevalezca el Estado de Derecho). Es inevitable que este examen dé lugar a tensiones, ya que el poder Judicial puede literalmente poner en tela de juicio al Ejecutivo y anular u ordenar la inaplicación de las decisiones que éste considera de particular importancia. Por su parte, el Ejecutivo podría sentir que ha sido elegido por el pueblo para gobernar y que el Judicial, por el contrario, es nombrado. Sin embargo, en esencia, el Ejecutivo es elegido por el pueblo para que gobierne conforme a derecho y no como una dictadura sin leyes. De esta manera, cuando el Poder Judicial ejerce

esta función, lo hace como agente del pueblo para garantizar que el Ejecutivo respete los límites de su mandato democrático.

Debido a que ciertas decisiones judiciales controvertidas resultan inevitables, el Ejecutivo tiene la responsabilidad especial de proteger y respetar la posición del Judicial. En un buen número de países donde los Sistemas de Integridad no están funcionando satisfactoriamente, gran parte de la culpa la tiene el Ejecutivo por negarse a aceptar el concepto de independencia judicial y de sujeción a las decisiones de los jueces. Mientras no lo haga, lo más probable es que los Sistemas de Integridad no funcionen de manera satisfactoria.

Finalmente, para garantizar la independencia de estos dos poderes, se requiere que el Ejecutivo no intervenga directa ni indirectamente en la nominación de los funcionarios judiciales y que el poder judicial tenga plena autonomía en el manejo de sus asuntos presupuestales y administrativos. Contrariando este principio, en Colombia el Ejecutivo interviene, presentando candidatos, en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional, algunos del Consejo Superior de la Judicatura y del Fiscal General de la

4 Estudio de Caso sobre el Sistema de Integridad Nacional. Cuaderno No. 4. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, diciembre 2001.

Nación. La inconveniencia de la intervención del Ejecutivo en la designación de este último funcionario se evidenció en las últimas elecciones de Fiscal.

Intercambio de obsequios

Desde siempre han existido prácticas por medio de las cuales los dirigentes han intercambiado obsequios, algunos solamente simbólicos y otros de valor sustancial. El Ejecutivo debe dar el ejemplo de normas altas de conducta ética en este terreno, en particular cuando los obsequios o las cortesías excesivas pueden confundirse fácilmente con intentos de soborno o para obtener favores. Un comportamiento inadecuado en la cúpula rápidamente se extiende a los demás servidores públicos. Sin embargo, resultaría simplista decir que los ministros jamás deben aceptar obsequios. De hecho, podría provocarse una situación embarazosa si otro gobierno hiciera un obsequio que el destinatario tuviera que rechazar. En ocasiones, aunque sólo sea por motivos protocolarios, los ministros no pueden evitar aceptar obsequios valiosos. La cuestión es qué debe hacer el ministro con estos obsequios y a quién pertenecen. Muchos gobiernos cuentan con reglas escritas sobre los obsequios que un ministro puede o no aceptar a título personal.

Los artículos 129 de la Constitución colombiana y 41 de la ley 200 de 1995 prohíben, en general, a los servidores públicos aceptar recompensas o dádivas de entes internacionales, de los usuarios del servicio, de los empleados de la misma dependencia y de cualquier persona con interés en la gestión a cargo del servidor. Sin embargo, en la práctica es frecuente que los servidores públicos reciban regalos, dádivas, recompensas en dinero o en especie sin que exista una reglamentación sobre el registro de aceptación de regalos e invitaciones ni los mecanismos de control asociados.

Inmunidad y privilegios

Nunca está de más un régimen de inmunidad y privilegios para proteger la posición legítima de los altos mandos estatales. Por ejemplo, iría en contra de los intereses públicos el que se sometiera a interrogatorio como testigo a un jefe de Estado a capricho de cualquier litigante que lo solicitara. Sin embargo, resulta igualmente importante definir esta inmunidad y privilegios con tanta precisión como sea posible, ya que constituyen excepciones al principio de igualdad ante la ley y debilitan el Estado de Derecho. Cualquier inmunidad o privilegios que se otorguen, no deben permitir jamás que el corrupto se refugie detrás de ellos para quedar fuera del alcance de la ley y deben cesar cuando el funcionario abandone el cargo. Cuando la inmunidad se extiende más allá de la duración del cargo, sólo favorece a los intereses del corrupto.

Alcaldía Mayor de Bogotá prohíbe recibir regalos

MEMORANDO INTERNO

Para: Secretarios de Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Veedor Distrital, Consejeros, Directores y Gerentes de Instituto, Unidades, Empresas, Alcaldes Locales y demás servidores del Distrito.

De: Alcalde Mayor

Asunto: Prohibición de recibir regalos navideños.

De conformidad con lo dispuesto en el Código Disciplinario Único, está prohibido a los servidores públicos:

- ⊗ Solicitar o recibir dádivas, o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio, del funcionario, empleado de su dependencia o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión.
- ⊗ Solicitar o recibir, directamente o por interpuesta persona, gravámenes, dádivas o recompensas en razón de su cargo.

Es inveterada costumbre que en Navidad se envíen regalos a los servidores públicos en razón al cargo que desempeñan o sus funciones. Por ello, a propósito de estas fechas y para acercar la costumbre a la ley, quiero resaltar la importancia de acatar dichas disposiciones, pues resulta "preferible pecar por exceso que por defecto".

Tal como se indica en el Pacto por la Transparencia que suscribimos el pasado 6 de mayo de 2001, en los miembros de la Administración Distrital, la honradez y la probidad son valores fundamentales cuyo respeto deseamos sea extremo.

En Consecuencia, solicito a todos los servidores públicos distritales abstenerse de recibir regalos. Seamos también en esto ejemplo para los bogotanos.

Antanas Mockus Sivickas
Diciembre 7 de 2001

En Colombia, a diferencia de otros países, el sistema de inmunidades de los altos funcionarios del Estado⁵ no implica que no puedan ser juzgados por hechos y omisiones punibles en que incurran en el ejercicio del cargo ni por los ocurridos con anterioridad al desempeño del mismo. Su fuero radica en que no pueden ser investigados y acusados por jueces ordinarios, sino por y ante los organismos de jerarquía superior establecidos en la propia Constitución Política. Los citados funcionarios, por ejemplo, sólo pueden ser procesados penalmente por la Corte Suprema de Justicia, previa acusación de la Fiscalía General de la Nación y no por los jueces penales ordinarios.

Asimismo, en caso de ser detenidos, pasan su reclusión en sitios especiales diferentes de los lugares ordinarios de reclusión⁶, lo cual ha generado creciente inconformidad en la ciudadanía al constatar que los desfalcos al erario público y otros graves crímenes son castigados en sitios especiales de los cuales, a causa de la precariedad de los sistemas de vigilancia, los detenidos pueden salir cuando deseen.

El presupuesto

Por lo general, el Ejecutivo se encarga de presentar el presupuesto al Legislativo para su aprobación. Idealmente, el presupuesto de un país:

- ⊞ No debe ser un “secreto”, desarrollado exclusivamente por el Ministerio de Hacienda; más bien debería contarse con una amplia participación del público durante el proceso de presupuestación a través de mecanismos tales como audiencias públicas o interacción con las Comisiones de Presupuesto del Congreso.
- ⊞ No debe elaborarse un presupuesto para un sólo año, sino más bien un “marco presupuestal” multianual que establezca parámetros amplios del ingreso y el gasto gubernamentales.
- ⊞ Un Contralor General que cuente con recursos e independencia suficientes para auditar las cuentas gubernamentales debería escrutarlo y hacerlo público. Así mismo, un comité parlamentario de vigilancia, como el Comité de Cuentas Públicas, debería tener autoridad para revisar y ejercer acción sobre los informes del Contralor General.

En Colombia, el Ejecutivo formula el Proyecto de ley de Presupuesto de Rentas y Gastos y debe presentarlo al Legislativo en los primeros días de la legislatura. Éste lo debe debatir y expedir en los tres primeros meses de sesiones, si no lo hace en ese plazo, el Presidente lo puede expedir por decreto.

El control de la ejecución del presupuesto de la Nación corresponde, a más de las propias entidades que lo ejecutan, al Contralor General de la República, quien, anualmente, debe

5 Presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Congresistas, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Embajadores y Jefes de

Misiones Diplomáticas, Gobernadores, Magistrados de Tribunales, Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

6 Del mismo privilegio gozan, en virtud de la ley, los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, Ministerio Público, personal de prisiones y cuerpo de policía judicial.

rendir ante la Cámara de Representantes la cuenta del presupuesto y del tesoro y certificar el balance de la Hacienda que presenta al Congreso el Contador General.

No obstante la estricta regulación presupuestal existente, la necesidad del Ejecutivo de contar con respaldo suficiente para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que le interesan, ha conducido al empleo de algunas prácticas cuestionables, a las cuales se ha hecho referencia, como la asignación de recursos de partidas globales a través del fondo interministerial para incrementar la capacidad de contratación de las Cámaras –cuya ejecución ha generado no pocos escándalos en los últimos tiempos– o el otorgamiento de cupos a los congresistas para tramitar proyectos de interés en sus respectivas regiones⁷, los cuales, por lo general, se ejecutan en época preelectoral.

7 El constituyente de 1991 pretendió terminar con esta práctica denominada anteriormente "auxilios parlamentarios", que ha revivido bajo diversos nombres en gobiernos anteriores siendo el último el de "cupos indicativos" en la ley de presupuesto para la vigencia de 2002.