

El Libro de Consulta de Colombia es una traducción y adaptación para nuestro país del Transparency Internacional Source Book 2000, Confronting Corrupción: The Elements of a National Integrity System, preparado por el equipo de Transparencia Internacional bajo la responsabilidad de Jeremy Pope. El texto original del Source Book 2000 ha sido traducido a más de 20 idiomas en el mundo y adaptado a versiones nacionales en algunos países en donde TI tiene capítulos nacionales.





Transparency International  
Otto Suhr-Allee 97-99  
D- 10585 Berlin- Alemania

---

Transparency International  
London Office  
16-18 Empress Place  
London SW6 1TT  
United Kingdom

---

E-mail: [ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)  
Internet: [http:// www.transparency.org](http://www.transparency.org)  
Fax: + 49 30 3438 200 (Berlín)  
+ 44 20 7461 01400 ( London)

# Libro de Consulta

ADAPTACIÓN PARA COLOMBIA

## Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad

# CONTENIDO

---

Para romper el círculo vicioso de la corrupción .....	7
Prefacio .....	9

## **PARTE I: Marco teórico .....** 11

1. El reto de la renovación .....	13
2. La anatomía de la corrupción .....	25
3. Desarrollando respuestas .....	31
4. El Sistema Nacional de Integridad .....	41
5. Creando voluntad política .....	51

## **PARTE II: Pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad .....** 57

6. El Legislativo .....	59
7. La función del Ejecutivo .....	67
8. Una Rama Judicial independiente .....	75
9. La Contraloría General de la República .....	85
10. El Ministerio Público .....	93
11. El servicio público .....	99
12. Entidades territoriales - El municipio .....	107
13. Medios de comunicación independientes y libres .....	115
14. La sociedad civil .....	125
15. El sector privado .....	133
16. Actores y mecanismos internacionales .....	147

## **PARTE III: Reglas y prácticas de los pilares institucionales .....** 161

17. Elecciones libres y justas .....	163
18. El Derecho Administrativo y la revisión judicial de las actuaciones administrativas .....	173
19. Ética del servicio público y monitoreo de bienes .....	179
20. Conflicto de intereses .....	187
21. Contratación pública .....	195
22. Buena administración financiera .....	211
23. El derecho a la información .....	223
24. Dándoles la voz a los ciudadanos .....	233
25. Política de libre competencia y prevención de la corrupción .....	241
26. Leyes para combatir la corrupción .....	249
27. Las encuestas como herramientas .....	259

© Corporación Transparencia por Colombia  
Libro de Consulta - Adaptación para Colombia  
Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad  
ISBN: 958-33-3470-7  
Bogotá - Colombia - América del Sur  
Diciembre de 2003

---

#### Junta Directiva

---

Gustavo Bell Lemus  
Clemens Caicedo Wilhem  
Guillermo Carvajalino Sánchez  
Andrés Echavarría Olano  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Alejandro Linares Cantillo  
Ramiro Santa García

#### Consejo Rector

---

Gustavo Bell Lemus  
Andrés Echavarría Olano  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Alejandro Linares Cantillo

#### Directora Ejecutiva

---

Rosa Inés Ospina Robledo

#### Edición general de la versión para Colombia

---

Equipo de profesionales de  
Transparencia por Colombia

---

*Agradecemos el valioso aporte de las  
siguientes personas que participaron en  
la preparación, revisión y corrección de  
los distintos capítulos del Libro de Consulta  
para Colombia:*

Marta Lucía Tamayo Rincón  
Marcela Rozo Rincón  
Gloria Maldonado Guerrero  
Alma Rocío Balcalzar  
Natalia Franco Borrero  
José Javier Aguilar  
Paola Andrea Arjona  
Luis Avella Martínez  
Ana María Torres  
Catalina España Díaz  
Luis Carlos Ospina

#### Asesoría editorial y gráfica

---

AGENCIA ZETA PERIODISMO  
Jannette Bonilla Torres  
José Miguel Hernández Arbeláez  
Orlando González Martínez  
Victoria Pérez  
Adela Martínez  
*Corrección de estilo:*  
José Orlando Hernández  
Rodolfo Suárez

---

Esta publicación fue posible gracias al apoyo  
económico de Transparencia Internacional / Fundación Ford  
Todos los derechos reservados.

---

*Primera versión del Source Book 2000:*

*Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*

*Autor: Jeremy Pope*

*ISBN 3-980 5657-8-5*

*Transparencia Internacional*

*Berlín, Alemania*

---

Corporación Transparencia por Colombia

Correo electrónico: [transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

Calle 92 # 16- 30 • Oficinas 304, 501 y 502

PBX: 622 65 62 • Fax: 531 1114, Bogotá - Colombia

---

## Para romper el círculo vicioso de la corrupción

---

Ponemos en sus manos una herramienta que estamos seguros será de gran utilidad en los distintos esfuerzos que se desarrollan por luchar contra la corrupción desde múltiples espacios de la vida nacional. Este Libro de Consulta, desarrollado inicialmente por Transparencia Internacional, ha servido de guía para apoyar la labor de cientos de personas que en el mundo entero despliegan su compromiso y su entusiasmo por construir mayor integridad en sus países y por hacer que la ética pública guíe las relaciones sociales, las relaciones de los ciudadanos con el Estado, las de las empresas con la sociedad.

La Corporación Transparencia por Colombia ha querido adaptar este texto a las condiciones de nuestro país, para que pueda ser aprovechado por todos los colombianos y colombianas que estamos comprometidos con este esfuerzo.

El Libro de Consulta desarrolla en el plano conceptual los fundamentos y la estructura del Sistema Nacional de Integridad, y explica las principales herramientas para combatir la corrupción. Esta edición para Colombia recoge diversos elementos de análisis sobre las condiciones en que se desarrolla la lucha contra la corrupción en el país. Nuestra invitación es para que todos los lectores, y en especial los equipos interesados en el trabajo por la transparencia, se apoyen en el libro para desarrollar grupos de estudio sobre la problemática y los orígenes de la corrupción y los avances en la lucha por combatirla. Que desarrollen debates profundos para analizar los planteamientos conceptuales e históricos del libro y para construir y profundizar sus propias razones y sus convicciones, tanto en el estudio de la esfera particular de la corrupción, como en la mirada global de la vida política y del poder político como trasfondo general del deterioro moral de nuestra sociedad.

La mirada de conjunto al problema de la corrupción y a las acciones para combatirla nos lleva a contemplar en toda su dimensión el círculo vicioso al que nos enfrentamos: corrupción que merma la capacidad del Estado y lo deslegitima, Estado que es utilizado por grupos de poder para su propio beneficio económico y político; un Estado que en su debilidad histórica es aprovechado, capturado reiteradamente en beneficio político de sectores particulares e incluso de familias y personas, y, dadas esas circunstancias, en su beneficio económico; un Estado en el que la aprobación de leyes y la formulación y/o ejecución de políticas “públicas” han sido, con frecuencia, escenarios que favorecen el logro de intereses particulares o privados que chocan por supuesto con los intereses públicos,

de la Nación, pero además una sociedad que no está dispuesta a reconocer los avances en la construcción de integridad. En muchos casos, es y ha sido el ejercicio de retroalimentación de las clientelas que dan fundamento a los grupos de poder. De esta forma, la corrupción se constituye en un obstáculo para la consolidación de la democracia. Ésta nos obliga, entonces, a repensar el Estado colombiano y dentro de éste, el Sistema Nacional de Integridad, y la concepción y la práctica de movimientos y partidos políticos a través de nuestra historia en torno al poder.

Y, por supuesto, la mirada de conjunto debe llevar a las personas y a las organizaciones públicas y privadas comprometidas en la lucha contra la corrupción a trabajar consciente y deliberadamente en la consolidación del Sistema Nacional de Integridad en Colombia, y a plantear, en esta dirección, reformas profundas en el conjunto de elementos que conforman dicho Sistema. Reformas que garanticen un avance en la lucha por hacer transparente el manejo de dos aspectos definitivos en la construcción de una sociedad integra: el manejo del proceso electoral en todas sus dimensiones y el manejo del presupuesto público. Las reformas deben buscar, por una parte, eliminar las diversas prácticas corruptas que afectan las relaciones entre lo público y lo privado, como el soborno y el robo o apropiación privada de los recursos que la sociedad asigna a los asuntos públicos, y por otra, corregir las distorsiones en su asignación. En un sentido más profundo, las reformas deben garantizar que la formación del presupuesto público, la definición de quiénes aportan y en qué proporción, respondan a los principios de ética y transparencia que expresan los fundamentos de equidad y justicia de nuestro sistema político, y deben ser guías básicas en ese esfuerzo por fortalecer nuestro Sistema de Integridad.

Se trata de que utilicemos el Libro de Consulta como un apoyo en el trabajo, de que todos los ciudadanos y organizaciones construyan sus relaciones con el Estado y con los bienes públicos con base en principios éticos establecidos por un acuerdo social y en concordancia con los desarrollos logrados a escala global. En una palabra, esta lucha que ustedes y nosotros desplegamos cada día, debe apuntar de manera consciente a fortalecer todos los pilares del Sistema Nacional de Integridad.

Rosa Inés Ospina Robledo

DIRECTORA - CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA  
VICEPRESIDENTA - TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

## Prefacio

---

La corrupción es uno de los grandes retos de nuestra época: un reto que debe y puede ser afrontado. No hay atajos, ni respuestas fáciles. El flagelo de la corrupción estará, en uno u otro grado, siempre con nosotros. A medida que entramos en un nuevo milenio, somos conscientes de que la corrupción plantea una amenaza no sólo para el medio ambiente, los derechos humanos, las instituciones democráticas y los derechos y libertades fundamentales, sino que también socava el desarrollo y profundiza la pobreza para millones de personas en todo el mundo. Si se permite que continúe provocando un ejercicio irracional del poder, impulsado por la codicia y no por las necesidades de la gente, y rompiendo el desarrollo del sector privado, la corrupción negará incluso la más fundamental de las necesidades humanas: la esperanza.

Afortunadamente, el interés mundial por mejores niveles de ejercicio del poder y de rendición de cuentas nunca ha sido más alto, sea en el sector público o privado, o dentro de organizaciones internacionales o no gubernamentales. La creencia de que la transparencia incrementada puede lograr no sólo niveles más significativos de rendición de cuentas, sino de que lo puede hacer de una forma altamente efectiva en costos, se expresa ahora universalmente. También hay un amplio reconocimiento de que los cambios fundamentales y duraderos en las actitudes y prácticas sólo se pueden lograr extrayendo las energías de todos los puntos del triángulo de fuerzas de una sociedad (Estado, sector privado y sociedad civil) y no sólo dentro de los países, sino también transnacionalmente.

Existe un reconocimiento, que se hace cada vez más profundo, del hecho de que los logros democráticos de la década pasada siguen estando en riesgo, si la explosión de la corrupción que el mundo ha presenciado no es contenida. Si un gran número de personas en las democracias emergentes se desilusiona con el experimento democrático y empieza a añorar épocas de mayor certidumbre, entonces hay el riesgo de que los remedios viejos y fracasados se ensayen una vez más, y empobrezcan más sus vidas.

Una tesis de asociación y de construcción de una coalición apuntala el enfoque de Transparencia Internacional para contener la corrupción. Como tal, este Libro de Consulta representa un "aunar" metódico de los diversos cabos y actores que integran colectivamente el Sistema de Integridad de una nación, expresión usada por primera vez en la primera

versión de este Libro de Consulta, pero que ha pasado rápidamente al léxico de los reformadores.

Al adoptar un enfoque holístico y al cooptar todos los principales actores en el proceso de la reforma anticorrupción, un país o una comunidad puede mejorar su capacidad de reducir la corrupción a niveles manejables. Pero nada de esto se puede abordar sin un liderazgo político ilustrado y resuelto, sin altos niveles de conciencia y apoyo público, y sin un motivado y bien dirigido sector privado. En muchos países, el elemento más difícil en la ecuación es el de desarrollar una sociedad civil vibrante, dispuesta y capaz de jugar un papel significativo en plasmar su entorno.

Este Libro de Consulta debería, en gran medida, contribuir a un empoderamiento de los líderes dentro de la sociedad civil, al proveer tanto una exposición razonada, como ejemplos de buenas prácticas. TI cree que durante demasiado tiempo el papel de la sociedad civil y del sector privado ha sido subestimado, y estará trabajando con sus capítulos nacionales para lograr progresos en esta área. Cuando las economías desarrolladas de hoy estaban en la etapa de desarrollarse, y tenían características que se asemejaban a las de muchas de las economías del tercer mundo y de las economías en transición de hoy, fue justamente tal acción de la sociedad civil y del sector privado la que enfrentó y contuvo exitosamente la corrupción que entonces estaba amenazando su desarrollo económico. Creemos que la historia puede, y debe, repetirse a este respecto.

A medida que los esfuerzos anticorrupción evolucionan, es importante anotar que este libro, reescrito y revisado completamente como está, sigue siendo un trabajo en progreso. Traducida ahora a cerca de veinte idiomas diferentes, la versión anterior se ha adaptado a varios entornos regionales y nacionales, teniendo en cuenta las diferentes tradiciones nacionales, jurídicas y gubernamentales.

Es nuestra esperanza que la crítica constructiva adicional lleve a un desarrollo más amplio del texto y al mejoramiento de los modelos disponibles en la documentación adjunta de mejores prácticas disponible en el sitio de TI en la red. Este mismo Libro de Consulta está en internet, y es revisado y actualizado de manera permanente.

Peter Eigen<sup>1</sup>

BERLÍN, SEPTIEMBRE DE 2000

---

1 Presidente de Transparencia Internacional, TI.