

*Documento de política para el gobierno 2026-2030*

# Lucha contra la corrupción en Colombia

Balance de un cuatrienio y recomendaciones prioritarias para la próxima administración

**Camilo A. Enciso V.**

*Fundador de Instituto Anticorrupción e Investigador Afiliado de Fedesarrollo*

Junio de 2026

## **Idea central**

Colombia ya tiene un marco anticorrupción relativamente robusto —leyes, instituciones y órganos de control—, pero los resultados no llegan. El reto del próximo gobierno no es expedir más leyes, sino transformar los incentivos que sostienen la corrupción y degradar la capacidad real de las redes corruptas para capturar contratos, contralorías, jueces y campañas. La corrupción no se erradica en un cuatrienio, pero su poder sí puede reducirse de forma significativa, medible y verificable.

## **Tres mensajes para el próximo gobierno**

- El problema de fondo no es la falta de normas, sino la economía política que las vacía: instituciones fragmentadas, control politizado y justicia lenta. Hay que transformar incentivos, no solo expedir leyes.
- El hilo conductor de la agenda es reducir la capacidad de las redes corruptas para capturar las instituciones —contratos, órganos de control, justicia y campañas—.
- El éxito debe medirse por resultados verificables y por una agenda priorizada y secuenciada (100 días, primer año y mediano plazo), no por el número de leyes anunciadas.

## Introducción

La corrupción en Colombia es grave, sistémica y presenta serios riesgos de captura institucional. La corrupción afecta de manera seria todos los niveles del Estado, tanto en el nivel nacional como en el nivel subnacional. También compromete a entidades del gobierno nacional responsables del recaudo tributario y de la asignación del presupuesto nacional. Ha tocado a algunas de las empresas del Estado más importantes, como Ecopetrol e ISA, y a las instituciones rectoras de la política minero-energética. Los sectores de la defensa nacional, de la construcción, la salud, inversión de regalías y atención de desastres, también se han visto gravemente comprometidos por la corrupción durante el último cuatrienio. En algunos sectores, como transporte y salud, han surgido cuestionamientos públicos sobre posibles riesgos de captura institucional derivados de relaciones estrechas entre actores económicos con alta capacidad de influencia y responsables de la formulación o ejecución de políticas públicas. Estos riesgos no son exclusivos de una administración en particular y han sido identificados de manera recurrente en distintos sectores y periodos de gobierno<sup>1</sup>.

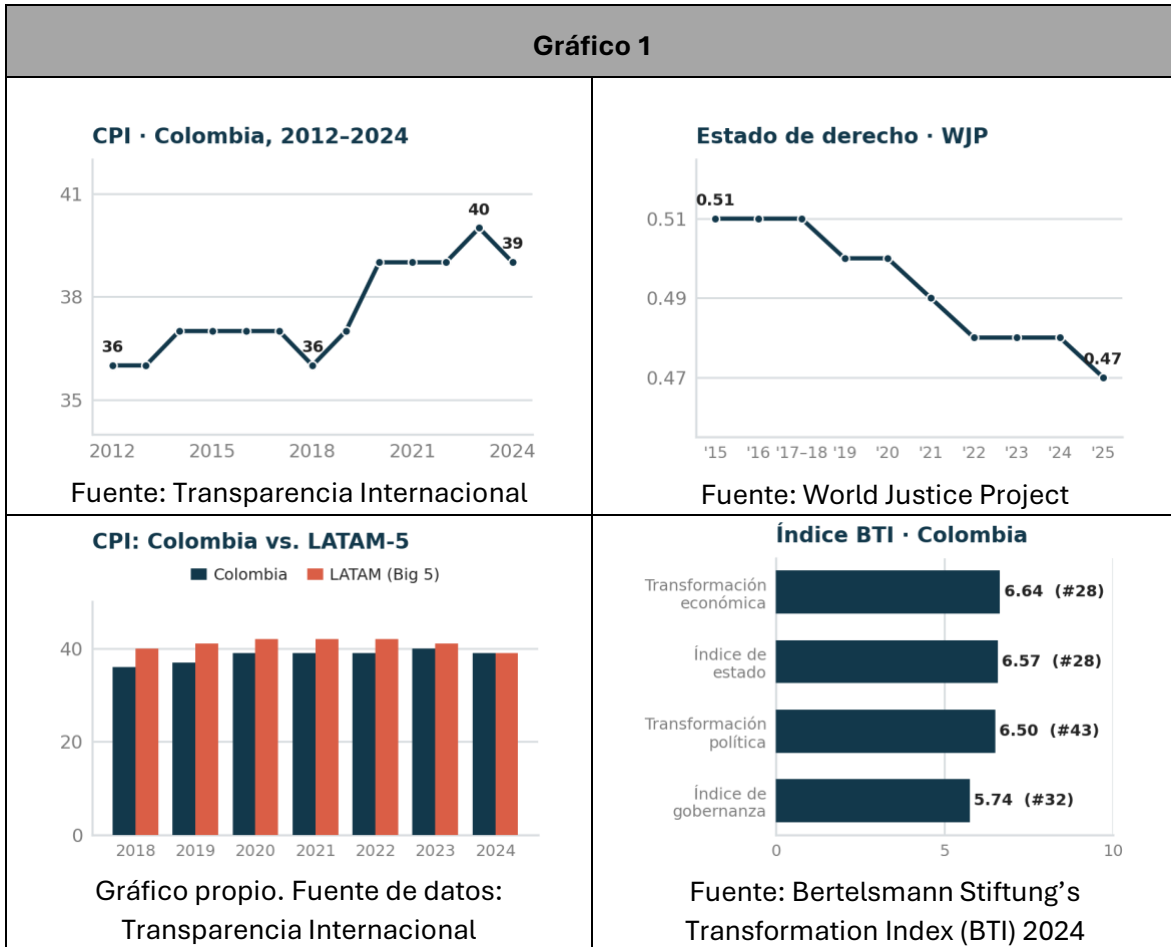
Los principales indicadores internacionales que miden el fenómeno de la corrupción, confirman su gravedad en Colombia. En 2024, el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional calificó a Colombia con un puntaje de 39, evidenciando un estancamiento durante todo el cuatrienio y la continuación de una situación de “corrupción seriamente problemática”. Ese puntaje está ligeramente por debajo del promedio de países con niveles de desarrollo similares, como México, Chile, Perú y Brasil. En la evaluación de 2025 del World Justice Project, Colombia obtuvo un puntaje de 0.47 sobre 1, siguiendo un descenso sostenido que lleva diez años<sup>2</sup>. El último reporte de Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index (BTI) sobre Colombia, puntúa con 6 sobre 10 el Estado de Derecho (Imperio de la Ley), evidenciando serios problemas en el funcionamiento de la justicia<sup>3</sup>. Si bien los indicadores mencionados aún no parecerían mostrar un deterioro dramático, la evaluación cualitativa presentada en este documento muestra un cuadro de grave erosión de los esfuerzos anticorrupción, que probablemente acabará por evidenciarse de forma más asidua en los indicadores referidos en el mediano plazo.

---

<sup>1</sup> Un caso emblemático es el del empresario Euclides Torres, que durante varias décadas ha logrado una creciente influencia sobre los tomadores de decisiones de la Superintendencia de Transporte y otras entidades públicas, obteniendo la adopción de políticas públicas y regulaciones que han beneficiado a las empresas de su grupo empresarial.

<sup>2</sup> World Justice Project. (2025). *WJP Rule of Law Index: Colombia*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Colombia/>. Recuperado el 17 Nov. 2025.

<sup>3</sup> Bertelsmann Stiftung. (2024). *BTI 2024 Transformation Index*. <https://www.bti-project.org>. El BTI evalúa la transformación hacia la democracia y la economía de mercado, así como la calidad de la gobernanza en 137 países. El informe referido hace parte del Índice de Transformación (BTI) 2024 de la Fundación Bertelsmann y cubre el periodo del 1 de febrero de 2021 al 31 de enero de 2023.



Este documento presenta un análisis estructural sobre la corrupción durante el último cuatrienio. Más que hacer un inventario exhaustivo de escándalos, busca identificar patrones recurrentes, sectores vulnerables a la corrupción, vacíos normativos, fallas institucionales y dinámicas políticas y económicas que permiten la persistencia de la corrupción en distintos niveles del Estado. El énfasis está puesto en entender dónde radican las principales debilidades de nuestro país en materia de corrupción y en plantear una serie de reformas que podrían superar esas debilidades de manera sostenible.

El informe tiene un carácter técnico y no partidista. No pretende calificar la gestión de un gobierno específico desde una perspectiva política. El foco está puesto en evaluar la eficacia real de las políticas, normas e instituciones de lucha contra la corrupción vigentes en el periodo 2022-2025, así como en identificar las brechas que deberían ser atendidas por el próximo gobierno, independientemente de su orientación ideológica. Este enfoque permite separar la discusión sobre integridad pública de las disputas coyunturales y convertirla en un componente central de la agenda de desarrollo del país. No obstante lo anterior, en el presente documento se refieren algunos casos de interés para el proceso de análisis y formulación de la política pública anticorrupción.

Metodológicamente, el análisis combina fuentes cuantitativas y cualitativas para ofrecer una visión lo más completa posible del problema. Se utilizan indicadores internacionales y nacionales de corrupción, Estado de derecho y calidad institucional, informes de órganos de control, evaluaciones de organismos multilaterales, estudios académicos y trabajo de organizaciones de la sociedad civil y periodismo de investigación. Al mismo tiempo, se reconocen limitaciones en la disponibilidad y calidad de la información, especialmente en el nivel subnacional, por lo que varios hallazgos deben entenderse como aproximaciones razonadas más que como mediciones exhaustivas.

El documento está estructurado de manera que el diagnóstico sirva de base directa para la formulación de recomendaciones de política pública y legislativa. La introducción y la sección de economía política caracterizan la magnitud y naturaleza del problema; las secciones sobre marco normativo, arreglo institucional, eficacia de la respuesta estatal y análisis sectorial identifican cuellos de botella específicos; y la conclusión estratégica y los anexos traducen estos hallazgos en líneas de acción priorizadas. El objetivo es ofrecer al próximo gobierno un conjunto acotado de reformas que, de ser adoptadas y aplicadas con decisión, puedan reducir de manera significativa el riesgo de captura institucional y mejorar la integridad del Estado colombiano.

Finalmente, las recomendaciones formuladas en este informe responden a una lógica de secuenciamiento. Un primer grupo de medidas busca fortalecer las capacidades básicas del Estado para prevenir y detectar la corrupción (beneficiarios finales, declaraciones patrimoniales, protección de denunciantes, interoperabilidad de datos y fortalecimiento de la Secretaría de Transparencia). Un segundo grupo procura aumentar la eficacia de la investigación y sanción (jurisdicción especializada, fortalecimiento investigativo y mecanismos de incentivos a denunciantes). Y un tercer grupo apunta a reformas estructurales de largo plazo, incluyendo transformaciones institucionales en órganos de control, sistema político y control territorial. Esta secuencia busca maximizar resultados tempranos, generar capital político para reformas más complejas y construir capacidades permanentes de integridad pública.

## **Economía política de la corrupción**

La corrupción en Colombia no es un fenómeno episódico ni exclusivamente individual o de “manzanas podridas”, sino el resultado de incentivos estructurales, relaciones de poder persistentes y arreglos institucionales que moldean el comportamiento político, económico y burocrático<sup>4</sup>. Entender su *economía política* permite explicar por qué reformas legales y administrativas bien diseñadas suelen fracasar, por qué la corrupción se adapta rápidamente a controles formales y por qué su persistencia está asociada a dinámicas de captura del Estado<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Guillén Martínez, F. (2022). *El Poder Político en Colombia* (2.ª ed.). Crítica. También ver:

<https://www.u4.no/api/publications/colombia-overview-of-corruption-and-anti-corruption/pdf>. Marzo, 2013.

<sup>5</sup> La *economía política de la corrupción* se refiere al análisis de los incentivos, estructuras de poder, arreglos institucionales y relaciones entre actores públicos y privados que permiten, reproducen o bloquean prácticas

En el nivel nacional y territorial, el acceso al poder político continúa dependiendo en buena medida de financiamiento privado opaco, redes clientelares y acuerdos transaccionales. La contratación pública, los nombramientos burocráticos, las decisiones regulatorias y la asignación presupuestal funcionan, en muchos casos, como mecanismos de retribución o recuperación de inversión política, al igual que como herramientas para la captura y reconfiguración del Estado<sup>6</sup>. Esto genera un ciclo autorreforzado: actores económicos financian campañas, asegurando luego contratos, exenciones o designaciones estratégicas; autoridades electas dependen de esas relaciones para sostenerse políticamente; y los organismos de control enfrentan incentivos institucionales y restricciones políticas que, en algunos casos, pueden limitar la oportunidad, profundidad o efectividad de sus intervenciones.<sup>7</sup>

Aunque los riesgos de captura territorial siguen siendo elevados, también existen experiencias subnacionales que demuestran la capacidad de los gobiernos locales para liderar agendas exitosas de transparencia e integridad. Iniciativas impulsadas en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y otras entidades territoriales han mostrado que la innovación institucional, la apertura de datos, los mecanismos de control ciudadano y la profesionalización administrativa pueden contribuir significativamente a reducir riesgos de corrupción y fortalecer la confianza pública. La agenda anticorrupción del próximo gobierno debería aprovechar y escalar estas experiencias.

Los reiterados cuestionamientos sobre la financiación de campañas electorales en Colombia durante las últimas décadas ilustran la vulnerabilidad del sistema político frente a la influencia indebida de actores económicos legales e ilegales.. La persistencia de aportes ocultos, triangulados o insuficientemente reportados sugiere que la competencia electoral continúa enfrentando importantes desafíos de transparencia y trazabilidad. Esto puede distorsionar la representación democrática, afectar la igualdad en la competencia política y generar incentivos para la captura de decisiones públicas una vez finalizados los procesos electorales.. La debilidad del control financiero electoral, la baja trazabilidad y el bajo costo de incumplir la ley permiten que estas prácticas continúen y se normalicen, reproduciendo ciclos de influencia indebida y corrupción<sup>8</sup>.

De cara al ciclo electoral de 2026, incluyendo las elecciones presidenciales y territoriales, persisten desafíos relevantes relacionados con la supervisión del financiamiento político, la transparencia de las actividades de precampaña, el uso de herramientas digitales para la propaganda electoral, la trazabilidad de los recursos utilizados por campañas y la capacidad institucional para detectar oportunamente posibles irregularidades. Estos factores justifican

---

corruptas dentro del Estado y los mercados. Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (2nd ed.). Cambridge University Press.

<sup>6</sup> Garay Salamanca, L. J. (Dir. Acad.), Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>

<sup>7</sup> Valencia, L. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Editorial Planeta.

<sup>8</sup> Misión de Observación Electoral. (2024, 1 de febrero). *Colombia no cuenta con mecanismos efectivos de control a la financiación de las campañas políticas*. <https://moe.org.co/colombia-no-cuenta-con-mecanismos-efectivos-de-control-a-la-financiacion-de-las-campanas-politicas-moe/>

que el fortalecimiento de la integridad electoral sea considerado una prioridad dentro de cualquier estrategia integral de lucha contra la corrupción.

<b>Caja 1</b> <b>Integridad electoral y prevención de la corrupción política</b>
<p>La experiencia colombiana e internacional demuestra que la integridad de los procesos electorales constituye uno de los principales determinantes de la corrupción pública. Cuando las campañas dependen de recursos opacos, aportes no reportados o mecanismos insuficientemente supervisados de financiación política, aumentan los riesgos de captura institucional, intercambio de favores, asignación indebida de contratos públicos y utilización del Estado para retribuir apoyos electorales.</p> <p>La prevención de la corrupción no comienza con la adjudicación de contratos o el ejercicio del cargo público. En muchos casos, comienza durante la competencia por el acceso al poder político. Por esta razón, la integridad electoral debe entenderse como un componente fundamental de cualquier estrategia integral de lucha contra la corrupción.</p> <p>De cara al ciclo electoral de 2026, existen desafíos relevantes que ameritan atención prioritaria. Entre ellos se encuentran la limitada capacidad institucional para verificar en tiempo real la información financiera reportada por campañas y precandidaturas; la creciente utilización de plataformas digitales para actividades de propaganda y movilización política; las dificultades para identificar beneficiarios finales de aportantes y contratistas vinculados a campañas; y la persistencia de riesgos asociados a la participación de estructuras criminales y economías ilícitas en la financiación política, particularmente en algunas regiones del país.</p> <p>Un aspecto que merece especial atención es el régimen de inscripción de candidaturas mediante recolección de firmas. Aunque este mecanismo amplía las oportunidades de participación política y reduce barreras de acceso para candidatos independientes, en la práctica también ha permitido el desarrollo de actividades de posicionamiento político, publicidad, movilización y construcción de estructuras electorales durante periodos previos al inicio formal de las campañas.</p> <p>Esto puede generar ventajas competitivas significativas frente a otros aspirantes y afectar las condiciones de equidad de la contienda electoral. Resulta conveniente revisar las reglas aplicables a estos procesos, particularmente en materia de recaudo de recursos, identificación de aportantes, límites de gasto, reporte de ingresos y egresos, auditoría de cuentas y publicidad de la información financiera.</p> <p>Igualmente importante es revisar el diseño de los sistemas de conformación de listas para corporaciones públicas. El modelo dicotómico de listas abiertas o cerradas vigente en Colombia fortalece la competencia intrapartidista y amplía las posibilidades de elección de los votantes, pero también genera incentivos para campañas altamente personalizadas y costosas. En elecciones de circunscripción nacional, como las del Senado de la República, ello puede incentivar prácticas de compra de votos, clientelismo y movilización irregular de recursos, dado que los candidatos compiten simultáneamente contra adversarios de otros partidos y contra integrantes de su propia lista.</p>

Por otra parte, los sistemas de listas completamente cerradas y bloqueadas pueden concentrar excesivamente el poder de selección de candidatos en las dirigencias partidistas, dificultando la renovación política y limitando la competencia interna.

Una alternativa que merece consideración es la adopción de mecanismos de listas semicerradas o semibloqueadas. Bajo este esquema, un número determinado de posiciones de la lista sería definido previamente por los partidos políticos y las curules correspondientes se asignarían de acuerdo con ese orden preestablecido. Las restantes curules obtenidas por la organización política se asignarían según la votación individual alcanzada por cada candidato. Este tipo de sistemas busca equilibrar la necesidad de fortalecer a los partidos políticos con la conveniencia de preservar espacios de competencia democrática y renovación de liderazgos.

Otro desafío creciente se relaciona con la financiación política realizada por terceros formalmente independientes de las campañas. En diversos países han surgido mecanismos mediante los cuales individuos, organizaciones, grupos de interés o plataformas de incidencia realizan gastos significativos para apoyar candidatos específicos o promover determinadas agendas públicas sin coordinación formal con las campañas beneficiadas.

La experiencia internacional, incluyendo los debates generados por los Political Action Committees (PACs) y Super PACs en los Estados Unidos, muestra la necesidad de establecer reglas claras sobre transparencia, divulgación de aportantes, límites de actuación, trazabilidad de recursos y reporte de gastos efectuados por terceros que puedan influir en la competencia electoral. A medida que aumentan las posibilidades de segmentación digital y publicidad política en redes sociales, este desafío adquiere una relevancia creciente para la transparencia electoral.

Fortalecer la integridad electoral requiere avanzar en mecanismos más robustos de transparencia financiera, trazabilidad de recursos, análisis de datos, intercambio de información entre autoridades competentes y supervisión basada en riesgo. Asimismo, resulta conveniente fortalecer las capacidades técnicas, operativas y analíticas de las autoridades encargadas de la vigilancia electoral, promover una mayor transparencia en las actividades de precampaña y aprovechar herramientas tecnológicas que permitan detectar oportunamente patrones atípicos de financiación, contratación o gasto electoral.

Un desafío particularmente importante es el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional Electoral. Su modelo actual de integración, basado en la representación política de los partidos y movimientos con presencia en el Congreso, genera cuestionamientos recurrentes sobre independencia, imparcialidad y conflictos de interés, especialmente cuando debe supervisar campañas, partidos o dirigentes políticos que participaron directa o indirectamente en la elección de sus integrantes.

Si bien cualquier reforma en esta materia exige amplios consensos políticos e institucionales, resulta conveniente explorar mecanismos que fortalezcan la autonomía técnica del organismo, reduzcan los riesgos de captura partidista y aumenten la confianza pública en las decisiones de control electoral. La calidad de las reglas electorales influye directamente sobre los incentivos que enfrentan candidatos, partidos, financiadores y votantes.

Los mecanismos de financiación política, las reglas de precampaña, los sistemas de conformación de listas, los procedimientos de inscripción de candidaturas, la supervisión de los gastos realizados por terceros y la arquitectura institucional encargada de vigilar el proceso electoral tienen efectos

directos sobre los riesgos de corrupción y captura del Estado. Por ello, las reformas orientadas a mejorar la transparencia, trazabilidad, independencia institucional y equidad de los procesos electorales deben considerarse una pieza fundamental de cualquier estrategia integral de prevención de la corrupción, fortalecimiento democrático y consolidación del Estado de Derecho.

Si bien la descentralización fiscal y administrativa promovida por la Constitución de 1991 fortaleció en algunos aspectos la autonomía territorial (pese a haber sido implementada tímidamente), también creó oportunidades para la captura subnacional, especialmente en municipios con baja capacidad institucional, débil prensa local, alta dependencia de transferencias nacionales y baja competencia política. En estos escenarios, clanes políticos, contratistas recurrentes y estructuras criminales pueden llegar a ejercer una influencia significativa sobre la agenda pública, la ejecución presupuestal, los órganos de control y la justicia local, generando mercados políticos cerrados y altamente rentables<sup>9</sup>. El manejo de regalías, las obras públicas, los hospitales y las empresas de servicios han sido particularmente vulnerables a estas dinámicas<sup>10</sup>.

El Acto Legislativo 03 de 2024, **que ordena la expedición de una nueva ley de competencias para redefinir la asignación de funciones y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, tiene implicaciones directas para la lucha contra la corrupción**. Una delimitación clara de responsabilidades, acompañada de recursos suficientes, puede reducir la discrecionalidad y fortalecer la rendición de cuentas en el nivel subnacional. Sin embargo, si la transferencia de competencias no viene acompañada de fortalecimiento institucional, meritocracia, controles efectivos y supervisión basada en riesgo, la reforma podría profundizar los riesgos de captura territorial en municipios con baja capacidad administrativa. El impacto anticorrupción de esta reforma dependerá, por tanto, de su diseño reglamentario y de una implementación gradual alineada con mecanismos robustos de control y transparencia.

En numerosos territorios, la economía política de la corrupción está estrechamente vinculada a la presencia de economías ilícitas y estructuras criminales que operan como actores políticos y económicos de facto. Organizaciones armadas, redes narcotraficantes, estructuras de minería ilegal y contrabando han desarrollado mecanismos sistemáticos para capturar o instrumentalizar instituciones locales —alcaldías, hospitales, empresas de servicios públicos, oficinas de planeación y entidades contratantes— con el fin de asegurar rentas, lavar activos, obtener protección institucional o influir en decisiones regulatorias y presupuestales. En estos contextos, la corrupción no es un subproducto del mal funcionamiento estatal, sino un insumo central para la gobernanza criminal y la reproducción del control territorial. La respuesta estatal a estos fenómenos exige una aproximación diferenciada que combine herramientas anticorrupción, fortalecimiento institucional territorial, inteligencia financiera, investigación patrimonial y estrategias integrales contra el crimen organizado. Si bien (Más detalles en el **Anexo 3**)

<sup>9</sup> Beltrán, P. I. R. (2023). Repensar la corrupción en Colombia: el fenómeno de la captura y la cooptación reconfigurada del Estado. *Novum Jus*, 18(2).

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2025, 4 de marzo). *DNP alerta sobre presuntas irregularidades en proyectos financiados con recursos de regalías*. <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/dnp-alerta-sobre-presuntas-irregularidades-en-proyectos-financiados-con-recursos-de-regalias.aspx>.

La debilidad administrativa, la alta dependencia de transferencias nacionales, la rotación frecuente de funcionarios y la limitada supervisión fiscal y judicial crean entornos de alta vulnerabilidad a la captura subnacional. En municipios rurales y zonas periféricas, el gasto público —incluyendo regalías, infraestructura, salud, alimentación escolar y subsidios— se convierte en un canal privilegiado para la extracción de rentas ilícitas y la consolidación de mercados políticos cerrados, donde la competencia electoral es mínima y los órganos de control enfrentan fuertes presiones o cooptación directa. Esta dinámica refuerza círculos viciosos de corrupción, violencia e informalidad, y reduce la efectividad de cualquier reforma que no incorpore una estrategia explícita de control territorial e inteligencia financiera<sup>11</sup>.

En este contexto de captura territorial y dependencia fiscal, las reglas que gobiernan la relación entre el Congreso y la asignación del gasto público nacional han operado como un mecanismo central de intermediación política, reproduciendo incentivos transaccionales y opacos entre el nivel central y los grupos de poder y de intereses regionales. La prohibición constitucional incluida en el artículo 355, que buscaba evitar la asignación de auxilios parlamentarios, propició un modelo transaccional bajo el cual los congresistas impulsan la asignación de recursos para obras y proyectos específicos, pero por debajo de la mesa y sin una discusión abierta de las necesidades que justifican esa asignación fiscal.

Adicionalmente, consolidó una relación entre el Congreso y el Ejecutivo mediada por el soborno y la extorsión: (i) el gobierno orienta la inversión para apoyar a los congresistas gobiernistas, o (ii) el congresista aprueba proyectos de ley de interés del gobierno en la medida en que éste le asigne una partida presupuestal o contratos a las entidades o personas que él o ella señalen<sup>12</sup>. En contravía de la tendencia centralista que busca concentrar la decisión de las prioridades de gasto pública, pero que termina propiciando un modelo de relación corrupto entre el centro y la periferia, avanzar hacia un proceso más transparente de inversión regional y profundizar la descentralización en Colombia, pueden ser herramientas muy importantes para elevar los niveles de *accountability* y reducir los niveles de corrupción.

Sobre ese entorno opera un marco institucional que, en múltiples dimensiones, altera los incentivos para actuar con integridad. El uso partidista de los órganos de control, la discrecionalidad en nombramientos de fiscales, contralores, procuradores y gerentes departamentales, la interinidad judicial, la ausencia de periodos de enfriamiento y la puerta giratoria entre gobierno, Congreso, partidos, contratistas y entidades de control permiten que intereses privados o políticos influyan en decisiones que deberían ser estrictamente públicas.

---

<sup>11</sup> Si bien un mapeo detallado o la construcción de tipologías regionales de la corrupción —por ejemplo, para regiones como la Costa Caribe, el Pacífico, Región Andina u Orinoquía— constituiría un insumo valioso para comprender la heterogeneidad territorial de los riesgos y dinámicas de corrupción en Colombia, el desarrollo de un ejercicio de esta naturaleza desborda el alcance de la presente consultoría. No obstante, es importante resaltar la necesidad de territorializar el entendimiento de la corrupción y las estrategias para combatirla, reconociendo que los patrones, actores e incentivos varían significativamente entre regiones y que cualquier política pública anticorrupción efectiva debe, en una fase posterior, profundizar en diagnósticos subnacionales diferenciados.

<sup>12</sup> Patiño Pineda, A. R., & Rodríguez Díaz, C. E. (2020). *Análisis de los cupos indicativos vs perpetración de corrupción en el poder del Estado colombiano*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/34821/arpatinop.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Esta realidad no sólo disminuye la probabilidad de sanción, sino que crea la percepción de que la corrupción es un recurso políticamente racional<sup>13</sup>.

Adicionalmente, las asimetrías de poder entre ciudadanía y élites políticas reducen la capacidad de supervisión democrática. El clientelismo electoral, el control de medios regionales mediante pauta oficial, la baja densidad de organizaciones cívicas con capacidad técnica, el asesinato recurrente de líderes sociales y la fragmentación de la sociedad civil dificultan la formación de coaliciones anticorrupción duraderas. A ello se suma una cultura política que normaliza la intermediación, los favores burocráticos y la captura de rentas como mecanismos legítimos de movilidad económica y participación política.

El sector privado tampoco es un actor homogéneo: mientras empresas formales y competitivas demandan reglas claras, transparencia y protección frente a extorsión pública o criminal, otras dependen de relaciones políticas para asegurar contratos, barreras de entrada o marcos regulatorios favorables. Esta heterogeneidad explica en parte por qué el empresariado colombiano no ha actuado de manera unificada en favor de reformas anticorrupción estructurales. Algunas iniciativas de integridad empresarial desde el sector público y otras desde el sector privado han logrado avances significativos, pero podrían transformarse en verdaderas iniciativas de pactos multiactor, con sistemas de reporte y monitoreo robustos y confiables<sup>14</sup>.

La corrupción en Colombia también refleja una economía política de baja rendición de cuentas, donde el costo de cometerla es menor que el costo de combatirla. La baja probabilidad de investigación, judicialización y condena, unida a la alta rentabilidad económica y electoral, mantiene incentivos perversos para actores políticos y privados. Incluso reformas institucionales bien diseñadas terminan cooptadas si no modifican los incentivos subyacentes.

Finalmente, la corrupción no es ajena al conflicto armado ni a las economías ilegales. En varias regiones, la política local sigue articulada a estructuras criminales que financian campañas, infiltran contrataciones o capturan entidades públicas, reproduciendo esquemas de distribución de rentas, impunidad y control territorial<sup>15</sup>.

La interacción entre corrupción, crimen organizado y economías ilícitas introduce una dimensión de seguridad nacional en la economía política de la corrupción. Los flujos financieros derivados del narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando y otras actividades ilícitas superan ampliamente las capacidades estatales de supervisión y control, permitiendo

---

<sup>13</sup> Pantoja Barrios, S. (2022). La lucha contra la corrupción en el territorio: control fiscal territorial y percepciones y experiencias ciudadanas en torno a la corrupción en Colombia. *Revista de Economía Institucional* (o la publicación correspondiente en Scielo). [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-35842022000200011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-35842022000200011)

<sup>14</sup> Entre las iniciativas más relevantes se encuentran la Red Latinoamericana de Cumplimiento, (lideradas por ETICO), Alliance for Integrity y World Compliance Association.

<sup>15</sup> Garay, L. J. (2025). *Simbiosis entre crimen y corrupción: de la cooptación institucional en Colombia al colapso societal en Venezuela*. ResearchGate. [https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Salcedo-Albaran/publication/396011575\\_Simbiosis\\_entre\\_crimen\\_y\\_corrupcion\\_de\\_la\\_cooptacion\\_institucional\\_en\\_Colombia\\_al\\_colapso\\_societal\\_en\\_Venezuela/links/68dc9bacffdca73694b4a36b/Simbiosis-entre-crimen-y-corrupcion-de-la-cooptacion-institucional-en-Colombia-al-colapso-societal-en-Venezuela.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Salcedo-Albaran/publication/396011575_Simbiosis_entre_crimen_y_corrupcion_de_la_cooptacion_institucional_en_Colombia_al_colapso_societal_en_Venezuela/links/68dc9bacffdca73694b4a36b/Simbiosis-entre-crimen-y-corrupcion-de-la-cooptacion-institucional-en-Colombia-al-colapso-societal-en-Venezuela.pdf)

a estos actores comprar protección institucional, interferir en investigaciones, manipular decisiones operativas de la Fuerza Pública y neutralizar procesos judiciales. La corrupción, en este contexto, actúa como un multiplicador del poder criminal, debilitando el monopolio legítimo de la fuerza y erosionando la autoridad del Estado.

La fragmentación institucional y la ausencia de una estrategia integrada —que combine prevención, transparencia, inteligencia financiera, control del gasto territorial y persecución penal estratégica— favorecen la adaptación constante de las redes criminales a los controles formales. La limitada interoperabilidad entre la FGN, la UIAF, la DIAN, las superintendencias, las autoridades ambientales y los órganos de control impide detectar patrones sistémicos de captura institucional y corrupción asociada a economías ilícitas. Como resultado, las respuestas estatales permanecen predominantemente reactivas y burocráticas frente a organizaciones altamente sofisticadas, con efectos disuasivos reducidos y bajo impacto estructural.

La debilidad en la integridad electoral acentúa vulnerabilidades estructurales de gobernanza y riesgos de captura institucional. El último informe de la MOE para la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral muestra incrementos significativos en violencia contra liderazgos políticos, comportamientos atípicos en inscripción de cédulas, opacidad en el reporte financiero de precandidaturas, y retrasos en la transparencia contractual de la Organización Electoral. En particular, las debilidades en el acceso público y oportuno a información financiera en *Cuentas Claras*, el gasto anticipado en propaganda digital, y la débil trazabilidad de la contratación electoral dificultan la veeduría ciudadana, erosionan la confianza pública y generan incentivos para el ingreso de recursos de origen indebido. Estas dinámicas, sumadas a la expansión territorial de grupos armados ilegales, elevan el riesgo de que estructuras criminales manipulen el proceso electoral o incidan en el gasto público<sup>16</sup>.

En conjunto, estos factores explican por qué la corrupción persiste aun cuando existen normas, controles, órganos de vigilancia y esfuerzos investigativos. Superarla exige reformas que internalicen la economía política del problema, reduzcan la discrecionalidad, aumenten el costo esperado de la corrupción, fortalezcan la competencia política, protejan la autonomía institucional, promuevan un plan nacional de formación en valores, transparencia radical y coaliciones sociales sostenidas a favor de la integridad.

#### **El hilo conductor: degradar la capacidad de captura**

El documento lee la corrupción colombiana como un problema de captura del Estado: redes políticas, económicas y criminales que capturan o instrumentalizan la contratación, los órganos de control, la justicia y los procesos electorales para asegurar rentas e impunidad. Por eso las reformas no buscan únicamente sancionar hechos aislados, sino reducir la capacidad estructural

---

<sup>16</sup> Misión de Observación Electoral. (2025, 4 de noviembre). *Informe para la séptima comisión nacional de coordinación y seguimiento de los procesos electorales. Elecciones de Congreso y Presidencia 2026*. <https://moe.org.co/informe-para-la-sexta-comision-nacional-de-coordinacion-y-seguimiento-electoral/>.

de esas redes para capturar las instituciones. Ese es el criterio que conecta todas las recomendaciones de este informe.

## Marco normativo y política pública

Colombia tiene un marco legal que cumple con la mayoría de obligaciones de los Estados firmantes de la Convención Internacional de Lucha Contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, pero tiene vacíos importantes. En 1995, Colombia adoptó la Ley 155 de 1995 (Primer Estatuto Anticorrupción), la Ley 1474 de 2011 (Segundo Estatuto Anticorrupción), la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional), la Ley 1778 de 2016 (Ley Antisoborno), y la Ley 2195 de 2019 (Tercer Estatuto Anticorrupción), que han constituido hitos importantes en la prevención y lucha contra la corrupción. El país también cuenta con herramientas que tipifican los delitos contra la administración pública, permiten adelantar procesos de extinción de dominio y regulan la cooperación judicial internacional.

Sin embargo, nuestra legislación tiene deficiencias que dificultan la detección oportuna de actos de corrupción. Colombia carece de una Ley de Protección de Denunciantes (aunque un nuevo proyecto de ley fue radicado por algunos parlamentarios en noviembre de 2025 tras el hundimiento del Proyecto de Ley Eduardo Pizano, que fue archivado por falta de discusión)<sup>17</sup>. El país también carece de una Ley de Cabildeo. La Ley 2013 de 2019, que regula el régimen de declaraciones juradas y de conflictos de interés, es débil dado que:

- a. No ordena la publicación del patrimonio del cónyuge o pareja permanente;
- b. Cuando el funcionario cesa en el cargo, el Departamento Administrativo de la Función Pública inhabilita la posibilidad de consultar sus declaraciones juradas;
- c. No recopila ni revela adecuadamente las inversiones en fideicomisos habitacionales u otros, dificultando la detección del patrimonio de los declarantes;
- d. El formulario público de declaraciones de patrimonio no revela la fuente de los ingresos del funcionario;
- e. La ley no establece la obligación de realizar un monitoreo de las declaraciones juradas con base en un criterio de riesgo y tampoco establece cuál entidad está encargada de vigilar de manera proactiva las declaraciones juradas; y

---

<sup>17</sup> El Proyecto de Ley Jorge Pizano fue radicado el 8 de noviembre de 2023 y no alcanzó a cursar todos los debates exigidos por la ley en la Cámara de Representantes.

- f. No obliga a declarar y publicar el valor comercial del lugar o lugares de residencia<sup>18</sup>.

Dada la dificultad de adoptar legislación de cabildeo, el Gobierno Nacional podría adoptar disposiciones en la materia aplicables a sus ministros y directores de departamento administrativo por medio de decreto. Entre otras cosas, el Gobierno podría crear el Registro Nacional de Cabilderos y la obligación de levantamiento de actas que reflejen el contenido de las reuniones sostenidas con congresistas, empresarios u otros cabilderos.

Por último, Colombia no cuenta con una norma que permita el pago de recompensas por la denuncia de actos de corrupción. Una reforma en tal sentido, contribuiría a elevar la capacidad de detección de esas conductas. La evidencia comparada muestra que los incentivos económicos bien diseñados pueden aumentar significativamente la detección de redes corruptas y reducir la impunidad. En Estados Unidos, el *False Claims Act* ha permitido recuperar más de USD 78.000 millones desde 1986, mediante en un esquema de incentivos que motiva la colaboración temprana de denunciantes internos y externos<sup>19</sup>.

No obstante, la adopción de un esquema de incentivos económicos para denunciantes también plantea desafíos importantes que han sido ampliamente documentados por la experiencia internacional. Entre ellos se encuentran el riesgo de incentivar reclamaciones oportunistas o de baja calidad, el incremento de los costos administrativos para las autoridades competentes y la posibilidad de orientar la actividad investigativa hacia casos con mayor potencial económico, en detrimento de otros de mayor impacto institucional. Por esta razón, un eventual sistema colombiano debería incorporar criterios estrictos de admisibilidad, mecanismos técnicos de priorización, salvaguardas contra denuncias temerarias y una estrecha articulación con las autoridades investigativas y de control. El diseño del sistema debería buscar maximizar los incentivos para la detección de grandes esquemas de corrupción sin afectar la eficiencia, objetividad y racionalidad en la asignación de recursos públicos destinados a la investigación.

En Colombia, los programas de delación y beneficios por colaboración de la Superintendencia de Industria y Comercio han sido determinantes para dismantelar carteles empresariales. Estos programas han permitido mejorar la persecución de prácticas anticompetitivas, confirmando que los incentivos económicos pueden complementar el deber cívico de denunciar, especialmente en contextos donde el miedo a represalias, la baja confianza institucional y la percepción de impunidad inhiben la acción ciudadana<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Algunos aspectos de riesgo a considerar podrían ser: condición de persona expuesta políticamente de alto nivel del funcionario, responsabilidad en el manejo de recursos públicos, rol en procesos de adjudicación o vigilancia de contratos estatales, responsabilidad en el recaudo de recursos públicos, etc.

<sup>19</sup> U.S. Department of Justice. (2025, 25 de noviembre). *False Claims Act Settlements and Judgments Exceed \$2.9 Billion in Fiscal Year 2024*. <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/false-claims-act-settlements-and-judgments-exceed-29b-fiscal-year-2024>. Recuperado el 25 de noviembre de 2025.

<sup>20</sup> Londoño de Vivero, D. E. (2024). *Programas de clemencia en el derecho de la competencia desde una perspectiva comparada: desarrollo en España y Colombia*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9784353>.

En este sentido, abrir la discusión sobre un sistema regulado de recompensas sería muy importante. El sistema podría estar financiado con multas y sanciones administrativas, sin afectar el presupuesto de la nación, y podría fortalecer la capacidad del Estado para detectar esquemas complejos de corrupción<sup>21</sup>.

<b>Caja 2</b> <b>Declaraciones patrimoniales automatizadas: el modelo de Georgia</b>
<p><b>Contexto:</b> Tras varias reformas institucionales adoptadas en 2010, 2017 y 2019, Georgia fortaleció su sistema de integridad pública e introdujo herramientas normativas y tecnológicas para la digitalización, transparencia obligatoria e interoperabilidad de las declaraciones juradas de patrimonio y conflictos de interés<sup>22</sup>.</p> <p><b>Qué hace el sistema:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaraciones de patrimonio e intereses se presentan 100% en línea.</li> <li>• Se cruzan automáticamente con el registro mercantil, catastral, de vehículos, instituciones financieras y aduanas.</li> <li>• El algoritmo genera alertas de enriquecimiento inexplicable, conflicto de interés, nepotismo y vínculos societarios.</li> <li>• Toda la información no reservada es pública, estandarizada y descargable.</li> </ul> <p><b>Resultados documentados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento significativo de detección de inconsistencias.</li> <li>• Reducción del tiempo de revisión manual y discrecionalidad.</li> <li>• Mayor confianza pública en autoridad anticorrupción.</li> <li>• Disuasión preventiva: mayor cumplimiento voluntario.</li> </ul> <p><b>Lecciones para Colombia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La trazabilidad patrimonial requiere interoperabilidad, no sólo formularios.</li> <li>• La supervisión basada en riesgo es más eficiente que las revisiones aleatorias.</li> <li>• Datos abiertos fortalecen el control ciudadano y el periodismo investigativo.</li> </ul>

Adicionalmente, el marco normativo colombiano tiene debilidades en materia de regulación de conflictos de interés. La materia está regulada débilmente por la Ley 1474 de 2011 y el Código Único Disciplinario. Sin embargo, tal como concluyó la OCDE en su Informe de Integridad sobre Colombia de 2017, falta un esfuerzo mayor de estandarización normativa

<sup>21</sup> Para un análisis más detallado del tema, véase: Enciso, C. (2018, 5 de marzo). *Dinero para los denunciantes: ¿pescar al pez grande alimentando al chico?* Razón Pública. <https://razonpublica.com/dinero-para-los-denunciantes-pescar-al-pez-grande-alimentando-al-chico/>

<sup>22</sup> OECD. (2022). *Anti-Corruption Reforms in Georgia: 5th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/anti-corruption-reforms-in-georgia\\_3606e61d/d709c349-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/anti-corruption-reforms-in-georgia_3606e61d/d709c349-en.pdf).

sobre los conflictos de interés aplicables a los servidores públicos. No existe un régimen integral, coherente y transversal aplicable a toda la administración pública, lo que deja espacios de opacidad decisoria<sup>23</sup>. La adopción del nuevo Código Disciplinario Único no resolvió el problema.

La regulación sobre beneficiarios finales, también tiene debilidades. En particular, la regulación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) sólo permite el acceso a los datos de los beneficiarios finales a un número limitado de siete instituciones, incluyendo la DIAN, la UIAF, la FGN, UGPP y otras más con fines de investigación y control, pero sin razón aparente dejó por fuera a la ITRC, que es la entidad encargada de vigilar a la autoridad tributaria y otras entidades. Asimismo, carece de un sistema de consulta pública que le permita a los ciudadanos acceder a la información de los beneficiarios finales de las empresas que contratan con el Estado o que operan en sectores de alto riesgo de corrupción y lavado de activos (ej. industria extractiva, salud, infraestructura), lo cual genera obstáculos significativos para la detección de la corrupción y el blanqueo de capitales y para el adelanto de investigaciones por parte de la justicia y los órganos de control<sup>24</sup>.

En materia de política pública anticorrupción, Colombia no cuenta con una política pública que aborde esa temática desde el 2017, cuando expiró el Conpes 167 de 2013. El Conpes 167 estableció la Política Pública de Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción, para ese cuatrienio<sup>25</sup>. Según el Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia, esa política se ejecutó en un 99%. Desde entonces, ni el gobierno Duque ni el gobierno Petro lideraron la actualización de la política. El gobierno Petro emitió el Decreto 1600 de 2024 que se tituló Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, pero que no es ni en contenido, alcance ni rigor, un documento real de política pública comprehensiva que pueda servirle a Colombia de carta de navegación en este frente<sup>26</sup>. Es, más bien, una sumatoria de normas variopintas que juntan distintos aspectos pobremente articulados entre sí, incluyendo algunos relacionados con la Comisión Nacional de Moralización, las Comisiones Regionales de Moralización, el control social y otros<sup>27</sup>. Cabe señalar que el CONPES 4070 de 2021, adoptado durante el gobierno Duque, si bien no constituyó una política anticorrupción en sentido estricto, incorporó lineamientos relevantes en materia de transparencia, integridad y

<sup>23</sup> OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. Ver página 88.

<sup>24</sup> Romero, A., Ruiz, J., & Enciso, C. (Eds.). (2025). *Una propuesta para la transparencia y el acceso a la información sobre beneficiarios finales en Colombia*. Instituto Anticorrupción & Global Financial Integrity. Junio de 2025, Colombia.

<sup>25</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Decreto 019 de 2012: Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45337>. Y: Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2013). *Documento CONPES 167: Estrategia nacional de política pública integral anticorrupción*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/167.pdf>.

<sup>26</sup> Secretaría de Transparencia. (2024). *Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción*. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.secretariatransparencia.gov.co/politica-publica/estrategia-nacional-de-lucha-contra-la-corrupcion>. y Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). *Decreto 1600 de 2024: Por el cual se adoptan medidas para la transparencia y la prevención de la corrupción en la contratación pública*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=171757>

<sup>27</sup> Idem.

fortalecimiento institucional, representando un avance parcial que no fue desarrollado ni articulado posteriormente en una estrategia integral de lucha contra la corrupción.

### Caja 3

#### Políticas públicas anticorrupción en países de la OCDE

Los países de la OCDE cuentan en su gran mayoría con Políticas Públicas de Lucha contra la Corrupción. Estas políticas contienen diagnósticos del problema, soluciones, responsables y en ocasiones orientan recursos.

##### Reino Unido — UK Anti-Corruption Strategy 2025

El Reino Unido cuenta con una política anticorrupción adoptada en 2025. La política está regulada por un documento integral que busca fortalecer la prevención, investigación y cooperación internacional, con un enfoque explícito en riesgos sistémicos alrededor de la contratación pública, el lavado de activos y amenazas a la seguridad nacional. La política articula acciones para la prevención y el castigo de la corrupción involucrando a unidades especializadas de investigación y represión y promoviendo medidas de integridad institucional y colaboración con el sector privado<sup>28</sup>.

##### Francia — Ley Sapin II y Estrategia Anticorrupción

Francia consolidó un marco robusto contra la corrupción con la Ley Sapin II, adoptada en 2016, que establece obligaciones de cumplimiento (*compliance*) para grandes empresas y administra la acción preventiva y sancionatoria. Esta ley creó a la Agence Française Anticorruption (AFA), un organismo independiente que cumple el rol de supervisor y promotor de mecanismos internos de prevención de sobornos e influencias indebidas. Por otra parte, Francia adoptó una estrategia anticorrupción para el periodo 2021-2030, que abarca acciones anticorrupción en la investigación y persecución penal y que busca fortalecer la transparencia pública y la cooperación internacional<sup>29</sup>.

##### Italia — Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) y Plan Nacional

La Ley No. 190 de 2012 estableció la Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) como órgano independiente y definió parámetros para la adopción de una política nacional anticorrupción. La ANAC promueve la integridad mediante planes nacionales contra la corrupción, control de compras públicas, transparencia, declaraciones juradas de patrimonio e intereses y medidas de prevención sectoriales. Su enfoque se centra en la prevención administrativa y en la coordinación interinstitucional<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> HM Government. (2025). *UK Anti-Corruption Strategy 2025*. Joint Anti-Corruption Unit (JACU). [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6932caa7375aee4a15ee8c8c/36.37\\_HO\\_JACU-Strategy\\_v12b\\_FINAL\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6932caa7375aee4a15ee8c8c/36.37_HO_JACU-Strategy_v12b_FINAL_WEB.pdf)

<sup>29</sup> Agence Française Anticorruption. (2021). *French Anti-corruption Agency Guidelines*. <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf>. También ver: *France Anti-Corruption Strategy 2021-2030* en <https://www.afd.fr/sites/default/files/2025-04/france-anti-corruption-strategy-cooperation-action-2021-2030.pdf>.

<sup>30</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione. (2023). *ANAC: National Anti-Corruption Authority Brochure 2023*. <https://www.anticorruzione.it/-/anac-national-anti-corruption-authority-en-brochure-2023>.

**Corea del Sur — Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)**

Corea del Sur enfrenta la corrupción bajo el liderazgo de la Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC), establecida mediante la Ley Anticorrupción y formalizada en 2008 como el organismo central de combate a la corrupción. La ACRC coordina la ejecución de políticas para la prevención, educación, denuncia y evaluación de prácticas administrativas corruptas, integrando funciones de *ombudsman* y apelaciones administrativas<sup>31</sup>.

**Chile — Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP)**

En el año 2022, Chile lanzó su Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP), construida de manera participativa con enfoque en transparencia, probidad y lucha contra la corrupción en el sector público. La ENIP articula medidas transversales para prevenir la corrupción en la función pública, regular el cabildeo, fortalecer la integridad en las compras públicas y el financiamiento de campañas políticas, con indicadores y dispositivos para el monitoreo y para medir avances<sup>32</sup>.

**Australia — National Anti-Corruption Commission (NACC)**

En 2023, Australia le asignó a la National Anti-Corruption Commission (NACC) la responsabilidad de detectar e investigar conductas corruptas en el sector público en el nivel federal. El NACC debe confrontar la corrupción sistémica, investigando conductas graves de corrupción, integrando estrategias de educación, monitoreo y reporte de casos, como parte de una política más amplia de integridad pública, que orienta los lineamientos generales que el Estado debe seguir para combatir la corrupción.

**Canadá — Corruption of Foreign Public Officials Act y Marcos Estratégicos**

En 2024, Canadá adoptó una Estrategia Nacional de Transparencia y Confianza en el Gobierno. La estrategia define una visión de “gobierno abierto por diseño”, con objetivos estratégicos orientados a (i) consolidar una cultura de apertura en toda la administración pública, (ii) modernizar las políticas y prácticas de acceso a la información, transparencia y *accountability*, y (iii) ampliar y mejorar los mecanismos de participación en la toma de decisiones públicas. Se apoya en dos pilares clave —el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto y el Plan de Modernización del Acceso a la Información— y articula compromisos concretos en materia de datos abiertos, publicación proactiva, combate a la desinformación, protección del espacio cívico e inclusión. La implementación se acompaña de monitoreo y reportes anuales públicos, alineación con estándares de la OCDE y el Open Government Partnership, y un enfoque de mejora continua orientado a reforzar la legitimidad, resiliencia y efectividad de la democracia canadiense<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (s.f.). *Página oficial de la ACRC Corea*. <https://www.acrc.go.kr/en>. 「반부패 총괄기관」 국민권익위원회

<sup>32</sup> Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia. (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP)*. Gobierno de Chile. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/estrategia-nacional-de-integridad-publica/>. Documento ENIP completo (PDF): <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Pública-2.pdf>.

<sup>33</sup> Government of Canada. (2025). *Government of Canada Trust and Transparency Strategy*. <https://www.canada.ca/en/government/system/government-wide-reporting-spending-operations/trust-transparency/government-canada-trust-and-transparency-strategy.html>.

## Marco institucional

Este documento se concentra en el análisis de los avances en materia de política pública, marco normativo, arreglo institucional e incentivos que condicionan el desempeño de las entidades encargadas de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. La evaluación integral de la capacidad organizacional, presupuestal y de recursos humanos del Estado para implementar una estrategia anticorrupción —incluyendo cargas operativas, perfiles técnicos, brechas territoriales y sostenibilidad financiera— desborda el alcance de esta consultoría y enfrenta, además, una limitada disponibilidad de literatura sistemática y datos comparables. No obstante, esta brecha constituye un riesgo crítico para la efectividad de cualquier reforma futura, por lo que en el capítulo de recomendaciones se propone que el Estado adelante una evaluación transversal y técnica de capacidades de todas las entidades que integran el ecosistema anticorrupción, como insumo para la formulación de una política pública realista y basada en evidencia.

El arreglo institucional para la lucha contra la corrupción es deficiente debido a que compromete seriamente la independencia de quienes encabezan las diferentes instituciones. La forma de selección de posiciones clave en la rama judicial y los órganos de control facilita la captura de esas instituciones y afecta su credibilidad, tanto a nivel nacional, como subnacional. Esta problemática es evidente en la FGN, la Judicatura, la Contraloría, la Procuraduría, la Secretaría de Transparencia y el Consejo Nacional Electoral.

La persistente debilidad de la meritocracia en la administración pública, junto con los altos niveles de provisionalidad e inestabilidad de los funcionarios, constituye un factor estructural que erosiona la independencia técnica, incrementa la vulnerabilidad a presiones políticas y limita la efectividad de las políticas anticorrupción, al afectar la continuidad institucional y la profesionalización del servicio público.

La norma constitucional que establece que el Presidente presentará terna para el cargo de Fiscal General ante la Corte Suprema de Justicia, sin otros requisitos adicionales, tiene limitaciones. Históricamente, algunas personas escogidas para el cargo de Fiscal General han sido cuestionadas con posterioridad a su nombramiento con ocasión de conflictos de interés en casos de trascendencia nacional o por su cercanía a grupos económicos, partidos o movimientos políticos. También, por su falta de idoneidad o integridad. Ese problema se replica en el nivel subnacional, en donde el Fiscal General nombra a discreción a los fiscales seccionales en departamentos y zonas especiales, o a los fiscales responsables de áreas temáticas particulares. Este poder, en ocasiones se ha usado para remover a fiscales que le incomodan a poderosos e influyentes actores regionales. Mejorar las reglas de selección del Fiscal General, buscando asegurar su idoneidad, integridad y administración efectiva de sus conflictos de interés, contribuiría a fortalecer el Estado de Derecho y a reducir la impunidad.

Si bien la FGN cuenta con una Unidad Especializada de Delitos contra la Administración Pública, los fiscales de esa unidad pueden ser nombrados y removidos a discreción por el Fiscal General de la Nación, lo cual mina su autonomía y credibilidad. El caso conocido como El Cartel de la Toga, que tuvo como uno de sus principales protagonistas a un funcionario escogido por el Fiscal General de ese entonces de forma discrecional por recomendación de

un magistrado de la Corte Suprema de Justicia (que también fue procesado por ese caso), evidencia lo problemático de ese modelo de nombramiento.

En materia judicial, Colombia no cuenta con jueces especializados anticorrupción y cientos de jueces penales están en “encargo”. La congestión judicial que afecta a la gran mayoría de despachos judiciales del país, termina por afectar asimismo la celeridad de los procesos judiciales relacionados con corrupción, que no reciben un trato preferente. Muchos casos prescriben por vencimiento de términos, lo cual ha generado una avalancha de demandas en contra del Estado, particularmente de personas que fueron privadas de su libertad y después buscan una reparación patrimonial por lo que ven como una detención injustificada. Además, cientos de jueces penales están en su cargo en una situación de interinidad desde hace largo tiempo – en algunos casos, incluso años, lo cual mina la independencia judicial y los hace susceptibles a presiones externas, en evidente contradicción con los Principios de Bangalore de Independencia Judicial<sup>34</sup>. Los jueces que han sido nombrados interinamente, son nombrados por magistrados de tribunal (que llevan sus hojas de vida y determinan a quién van a contratar), y no cuentan con mecanismos que aseguren su estabilidad en el cargo ni son evaluados periódicamente<sup>35</sup>.

No obstante, la adopción de un esquema de incentivos económicos para denunciantes también plantea desafíos importantes que han sido ampliamente documentados por la experiencia internacional. Entre ellos se encuentran el riesgo de incentivar reclamaciones oportunistas o de baja calidad, el incremento de los costos administrativos para las autoridades competentes y la posibilidad de orientar la actividad investigativa hacia casos con mayor potencial económico, en detrimento de otros de mayor impacto institucional. Por esta razón, un eventual sistema colombiano debería incorporar criterios estrictos de admisibilidad, mecanismos técnicos de priorización, salvaguardas contra denuncias temerarias y una estrecha articulación con las autoridades investigativas y de control. El diseño del sistema debería buscar maximizar los incentivos para la detección de grandes esquemas de corrupción sin afectar la eficiencia, objetividad y racionalidad en la asignación de recursos públicos destinados a la investigación.

De otra parte, el riesgo de captura de funcionarios de la Contraloría General y de las Contralorías Territoriales, independientemente del tipo de recursos que vigilen, es significativo. Los primeros ejercen control fiscal sobre recursos de la nación y otros sobre los recursos propios de municipios y departamentos. El Contralor es elegido por el Congreso en pleno de terna conformada por un candidato de la Corte Constitucional, uno de la Corte Suprema de Justicia y otro del Consejo de Estado. A pesar de los mecanismos de “transparencia” implementados en el proceso de elección, el *lobby* por debajo de la mesa en el proceso de elección es la regla. En la práctica, todo el proceso de elección ha degenerado en un sistema en el que los candidatos quedan “empeñados” con quienes los ternan y quienes los eligen. Así, el ejercicio del poder preferente del que goza el Contralor General elegido se ha tornado en un arma de doble filo que en ocasiones es utilizada para “engavetar” una

---

<sup>34</sup> UNODC. (2006). *Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf). Principios de Bangalore de Independencia Judicial de 2006.

<sup>35</sup> Entrevista con funcionarios de ASONAL Judicial. [Comunicación personal o registro de entrevista].

investigación que le preocupa a algún actor político cercano al Contralor General y, en otras, para atacar a un adversario político de alguien amigo del Contralor.

Los contralores municipales son elegidos por los concejos municipales y los contralores departamentales por las asambleas departamentales, en las que operan intereses partidistas y económicos<sup>36</sup>. A veces, concejales o diputados les venden a los aspirantes a los cargos de contralor su voto por algún tipo de beneficio. Además, en muchos casos los candidatos tienen inhabilidades legales que son detectadas tardíamente o no son detectadas. La inclusión de universidades en el proceso de selección de los contralores también ha derivado en numerosos incidentes y acusaciones de corrupción<sup>37</sup>.

Adicionalmente, el Contralor General nombra a sus propios Gerentes Departamentales, que ejercen en los territorios la vigilancia de los recursos públicos del nivel nacional, pero frecuentemente son nombrados con criterio enteramente político. La elección responde a intereses de los congresistas que apoyaron la elección del Contralor General.

Evaluaciones académicas recientes han documentado que, con algunas pocas excepciones, las contralorías territoriales no han logrado mejorar sustancialmente la protección y recuperación del erario en el nivel subnacional<sup>38</sup>. Estudios del Externado muestran que estos órganos han sido sistemáticamente capturados por actores políticos locales, lo que ha convertido la elección de contralores en un proceso transaccional, condicionado por acuerdos clientelistas y compra de votos<sup>39</sup>. La falta de independencia frente a gobernadores, alcaldes y concejos municipales, unida a incentivos institucionales para proteger al vigilado, explican la baja producción de hallazgos, sanciones y procesos de responsabilidad fiscal. Este funcionamiento confirma que, en numerosas regiones, el control fiscal dejó de operar como mecanismo de rendición de cuentas y pasó a ser parte del ecosistema del Estado capturado.

La evidencia también indica que el modelo actual genera bajos costos de transacción para la corrupción y altos retornos para quienes buscan manipular el control fiscal. La precariedad tecnológica, la limitada capacidad analítica, la ausencia de auditorías sorpresivas y la debilidad de los procesos de selección de personal reducen la posibilidad de detección oportuna de irregularidades. En este contexto, la vigilancia termina fragmentada entre múltiples actores —contralorías municipales, departamentales, Contraloría General, Procuraduría y FGN— sin coordinación efectiva, estándares comunes ni interoperabilidad. El

---

<sup>36</sup> Decreto Ley 267 de 2000 y Decreto 405 de 2020.

<sup>37</sup> A modo de ejemplo, puede observarse el caso del proceso de selección del contralor de Cartagena, adelantado en medio de denuncias de corrupción sobre el proceso de selección de la Universidad de Cartagena, escogida para liderarlo. López Ossa, Á. W. (2025, 2 de septiembre). *Concejo de Dosquebradas seleccionó a la Universidad de Cartagena para elección de Contralor a pesar de las denuncias de presunta corrupción*. El Expreso. <https://elexpreso.co/como-le-parece/resistiran-una-auditoria-el-proceso-de-invitecion-a-universidades-la-evaluacion-y-seleccion-de-la-propuesta-de-la-universidad-de-cartagena-y-los-documentos-juridicos-y-tecnicos-o-pasara-como-a-p/>

<sup>38</sup> Contreras Pérez, J. P., & Sepúlveda Pérez, I. D. (2023). *Análisis de la gestión fiscal descentralizada de las gerencias departamentales colegiadas, 2015-2021*. Control Visible. <https://controlvisible.auditoria.gov.co/index.php/rcf/article/download/35/33/297?inline=1>

<sup>39</sup> Corredor, F., & Cortés, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. En *La corrupción en Colombia* (Vol. 4). Universidad Externado de Colombia.

resultado es un sistema costoso, redundante y poco disuasivo, que facilita la impunidad y erosiona la credibilidad del control fiscal a nivel nacional y territorial.

En cuanto a la Procuraduría, los procuradores regionales son nombrados directamente por el Procurador General, lo que incrementa los riesgos de clientelismo e impunidad. Al no existir concursos públicos, criterios meritocráticos obligatorios ni mecanismos independientes de verificación, la designación de procuradores regionales suele responder a acuerdos políticos, respaldos partidistas o presiones de congresistas y autoridades locales. En contextos donde la Procuraduría ejerce funciones disciplinarias sobre alcaldes, gobernadores, secretarios y contratistas, esta dependencia jerárquica limita la autonomía para investigar, formular cargos y sancionar irregularidades asociadas al poder regional. Además, la combinación de discrecionalidad en nombramientos, ausencia de controles externos y alta rotación institucional contribuye a un uso selectivo del poder disciplinario, que puede operar como herramienta de protección a aliados o de persecución a opositores, afectando la imparcialidad, credibilidad y eficacia del control preventivo y sancionatorio.

La independencia de la justicia y los órganos de control también se ve comprometida por la ausencia de disposiciones que limiten la puerta giratoria entre política, el gobierno, el sector privado y esas instituciones. Es común ver casos de actores políticos ocupar altas dignidades en esas instituciones que, por esa razón, ven golpeada su credibilidad. Por ejemplo, en 2025 fue elegido como Procurador General el señor Gregorio Eljach, quien había sido por décadas el Secretario General del Senado. En 2020, fue elegida por el Senado como Procuradora General Margarita Cabello, quien había sido Ministra de Justicia y Derecho del gobierno de Iván Duque<sup>40</sup>. Con su elección, la imparcialidad sobre sus acciones a favor o en contra de amigos o detractores del gobierno quedó en entredicho. Un caso, similar se dio con Fernando Carrillo, quien fue nombrado como Procurador General en 2016, tras haber sido Ministro del Interior del Gobierno de Juan Manuel Santos en 2011<sup>41</sup>.

Otro problema aún más serio guarda relación con la ausencia de un periodo de enfriamiento para quienes lideran las instituciones antedichas. Esto contribuye a generar la percepción de que dichas instituciones son lideradas por sus cabezas con criterio político, bien sea para posicionarse como candidatos a la Presidencia u otros cargos de elección popular ante la opinión pública, o para apoyar a otros candidatos de su predilección o atacar a otros que están en otra orilla política.

El problema de la puerta giratoria, también está presente en el nivel subnacional. Es común observar contralores departamentales o municipales que después de ocupar el cargo pasan a aspirar a cargos de elección popular.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República también carece de la independencia necesaria. Desde la creación del Programa Presidencial de Lucha contra la

---

<sup>40</sup> Procuraduría General de la Nación. (2024). *Perfil Procuradora General de la Nación Margarita Cabello Blanco*. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Septiembre%202024/Perfil-procuradora-general-nacion-margarita-cabello-blanco.pdf>

<sup>41</sup> General de la Nación. (2017). *10 ejes centrará su trabajo el nuevo procurador general de la Nación Fernando Carrillo Flórez*. [https://apps.procuraduria.gov.co/portal/Sobre-10\\_ejes\\_centra\\_su\\_trabajo\\_el\\_nuevo\\_procurador\\_general\\_de\\_Nacion\\_Fernando\\_Carrillo\\_Fl\\_rez.news](https://apps.procuraduria.gov.co/portal/Sobre-10_ejes_centra_su_trabajo_el_nuevo_procurador_general_de_Nacion_Fernando_Carrillo_Fl_rez.news)

Corrupción en 1995 y después, con sus modificaciones a través de la Ley 1474 de 2011 que le cambió el nombre por Secretaría de Transparencia, esa unidad del gobierno ha carecido de la independencia necesaria. Su sujeción directa a la Presidencia o Vicepresidencia, dificulta el desarrollo de una labor que logre desprenderse de los intereses estratégicos del gobierno de turno. Ya desde 2017 la OCDE había detectado como algunos de los problemas más importantes de esta situación, que:

- a. Por su falta de independencia administrativa, la Secretaría no puede firmar contratos, convenios o acuerdos de cooperación, aumentando costos y trámites.
- b. Su estrategia de comunicación depende del DAPRE, lo que restringe su autonomía para posicionar públicamente temas de integridad o adoptar posturas independientes alrededor de problemas o casos de corrupción específicos.

A modo de solución, la OCDE había planteado la necesidad de (i) transformar a la Secretaría de Transparencia en una unidad con independencia administrativa y financiera, personería jurídica y presupuesto propio, y (ii) clarificar los procedimientos de nombramiento y remoción del Secretario de Transparencia para proteger el cargo frente a presiones indebidas, lo que compartimos plenamente<sup>42</sup>.

Adicionalmente, la experiencia internacional muestra que algunos países han optado por crear agencias anticorrupción independientes, con mandato legal claro, autonomía administrativa y financiera, y capacidades analíticas y operativas propias, como alternativa o complemento a unidades adscritas al Ejecutivo. Modelos como los de Hong Kong (ICAC), Rumania (DNA) o Lituania combinan funciones de prevención, análisis de riesgo, coordinación interinstitucional y, en algunos casos, investigación especializada<sup>43</sup>. Si bien este documento no adopta una posición cerrada sobre el diseño institucional óptimo para Colombia, la creación de una agencia anticorrupción independiente constituye una opción que merece evaluación técnica comparada, especialmente frente a las limitaciones estructurales que ha enfrentado históricamente la Secretaría de Transparencia.

Por último, una dimensión adicional del riesgo de captura del Estado radica en los procesos de selección y nombramiento de quienes dirigen las entidades con funciones estratégicas para la prevención, detección e investigación de la corrupción, el lavado de activos, el crimen organizado y las actividades de vigilancia y control. Instituciones como la Secretaría de Transparencia, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), las Superintendencias, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la ITRC, concentran competencias altamente sensibles para la protección del interés público y el funcionamiento del Estado de Derecho. Sin embargo, el ordenamiento colombiano

---

<sup>42</sup> OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. p.52 y 55. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/10/oecd-integrity-review-of-colombia\\_g1g7cc02/9789264278646-es.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/10/oecd-integrity-review-of-colombia_g1g7cc02/9789264278646-es.pdf)

<sup>43</sup> UNODC. (s.f.). *Anti-corruption agencies and commissions*. <https://www.unodc.org/corruption/en/learn/thematic-areas/anti-corruption-agencies-and-commissions.html>. También ver acá: *NCPA Analysis Report Global Mapping ACAs* en [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA\\_Analysis\\_Report\\_Global\\_Mapping\\_ACAs.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA_Analysis_Report_Global_Mapping_ACAs.pdf)

no prevé mecanismos suficientemente robustos para asegurar que las personas designadas para dirigir estas entidades sean seleccionadas con base en criterios objetivos de mérito, excelencia profesional, independencia e integridad.

La ausencia de procedimientos sistemáticos de debida diligencia, verificación de antecedentes, análisis de conflictos de interés y evaluación de riesgos de integridad incrementa la posibilidad de que personas con vínculos indebidos con redes de corrupción, intereses privados o estructuras de criminalidad organizada accedan a posiciones desde las cuales pueden influir en decisiones críticas, restringir investigaciones, afectar procesos de supervisión o debilitar los sistemas de prevención y control. La experiencia comparada demuestra que la captura institucional no siempre ocurre mediante reformas legales o modificaciones formales de la estructura del Estado, sino también a través de la ocupación progresiva de cargos estratégicos por funcionarios cuya lealtad responde a intereses particulares antes que al interés general.

En consecuencia, una estrategia integral de fortalecimiento institucional debería prestar especial atención a los mecanismos de selección de los altos directivos de estas entidades, incorporando procesos transparentes y rigurosos de evaluación de mérito e integridad, así como verificaciones reforzadas de antecedentes y riesgos de captura institucional. Fortalecer la calidad, independencia y legitimidad de estos nombramientos constituye una de las herramientas preventivas más efectivas para proteger al Estado frente a fenómenos de corrupción sistémica, infiltración criminal y captura de las instituciones públicas.

#### **Blindar los nombramientos de las entidades estratégicas**

Una de las propuestas más diferenciales del documento: la captura del Estado no siempre ocurre por la vía de las reformas legales, sino por la ocupación de los cargos que dirigen las entidades clave. El próximo gobierno debería adoptar un procedimiento reforzado de selección —mérito, integridad, debida diligencia y análisis de conflictos de interés— para entidades estratégicas como la Secretaría de Transparencia, la UIAF, la DNI, la DIAN y las Superintendencias. Garantizar la idoneidad de quienes las lideran es una de las formas más eficaces de prevenir la captura institucional.

### **Eficacia en la lucha anticorrupción**

Históricamente, la respuesta institucional del Estado colombiano frente a la corrupción ha sido predominantemente reactiva, fragmentada y con una capacidad sancionatoria limitada, lo que ha impedido generar efectos disuasivos sostenidos y atacar las causas estructurales del fenómeno. Esta debilidad se ha acentuado durante el último cuatrienio, en el cual el gobierno nacional ha mostrado una actuación ambivalente, combinando iniciativas puntuales de prevención con una tolerancia política significativa frente a graves escándalos que involucran a altos funcionarios. La justicia, por su parte, enfrenta altos niveles de congestión, baja especialización y deficiencias en la priorización estratégica de los casos más complejos,

lo que se traduce en demoras, prescripciones e impunidad. Finalmente, los órganos de control operan con escasa coordinación, incentivos centrados en el volumen de actuaciones más que en el impacto real, y vulnerabilidades frente a interferencias políticas, lo que reduce la eficacia global del ecosistema anticorrupción y refuerza la brecha persistente entre el marco normativo existente y los resultados efectivos en prevención, investigación y sanción.

El gobierno nacional ha impulsado algunas acciones que han significado avances modestos, pero dignos de mención. La Secretaría de Transparencia impulsó y puso en funcionamiento el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), el cual cuenta con un canal de denuncia, facilita el seguimiento al presupuesto de algunas entidades públicas, comparte indicadores asociación a la corrupción a nivel nacional, y presenta un reporte de la contratación de entidades, departamentos y contratistas<sup>44</sup>. Igualmente, continuó los esfuerzos de activación de las Comisiones Regionales de Moralización. Asimismo, expidió un Decreto 1600 de 2024, que adoptó disposiciones relacionadas con el funcionamiento de las CRM y que dispuso nuevas regulaciones para el funcionamiento de la Subcomisión Técnica para la Prevención de la Corrupción de la Comisión Nacional de Moralización que había sido creada en 2015. El Decreto también estableció algunas normas que buscaron precisar la forma de provisión de vacantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. Finalmente, adoptó otras disposiciones orientadas a la prevención de la corrupción en la contratación pública, al fortalecimiento de la administración de las empresas del Estado y a la realización y publicación de auditorías forenses en entidades del orden nacional y territorial.

En otro frente, sin embargo, el rol del gobierno nacional en materia de lucha contra la corrupción ha sido desafortunado. En contraste con algunos de los avances normativos e institucionales descritos anteriormente, durante el último cuatrienio diversos altos funcionarios del gobierno se vieron involucrados en investigaciones, imputaciones o controversias relacionadas con presuntos hechos de corrupción. Entre los casos más visibles se encuentran los de Luis Fernando Velasco (ex Ministro del Interior) y Ricardo Bonilla (ex Ministro de Hacienda), quienes fueron imputados por la Fiscalía General de la Nación. Otros casos han involucrado a funcionarios y directivos de alto nivel cuyas situaciones jurídicas continuaban en desarrollo al momento de cierre de este informe. Más allá de la situación individual de cada persona, estos episodios han generado cuestionamientos públicos sobre los estándares de integridad exigidos para el ejercicio de altos cargos públicos y sobre la capacidad institucional del Estado para prevenir, detectar y sancionar oportunamente posibles actos de corrupción.

La función de vigilancia y control de las superintendencias también ha enfrentado importantes desafíos durante el periodo analizado. En particular, diversos cuestionamientos públicos relacionados con la gestión de la Superintendencia Nacional de Salud han puesto de presente debilidades institucionales, dificultades de supervisión y riesgos de corrupción que han afectado la confianza en el sistema. La renuncia de una de las funcionarias encargadas de dirigir la entidad estuvo acompañada de denuncias públicas sobre posibles irregularidades, lo que evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos internos de integridad, control y

---

<sup>44</sup> Secretaría de Transparencia. (s.f.). *Portal Anticorrupción de Colombia - PACO*. Presidencia de la República. <https://portal.paco.gov.co/>

supervisión.<sup>45</sup> Otro caso preocupante es el de presuntos casos de corrupción al interior de la Superintendencia de Notariado y Registro, relacionadas con la manipulación del concurso de méritos convocado para proveer notarios<sup>46</sup>. La Superintendencia de Industria y Comercio también ha estado involucrada con situaciones irregulares, incluyendo acusaciones de corrupción en la contratación del proyecto Rutas del Consumidor, poniendo de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de control interno, transparencia y rendición de cuentas dentro de estas entidades.

<sup>47</sup>. Otros ejemplos similares podrían referirse con respecto a las demás superintendencias.

Más allá de los casos puntuales, las superintendencias y los jefes de control interno representan actores estratégicos para la prevención y detección temprana de riesgos de corrupción, en tanto operan en el primer nivel de supervisión administrativa y financiera del Estado. Sin embargo, la debilidad de su independencia, la rotación frecuente de funcionarios en cargos clave, las presiones políticas y la ausencia de sistemas robustos de análisis de riesgo han limitado su capacidad para actuar de manera oportuna y preventiva. Fortalecer estos eslabones —mediante criterios meritocráticos de selección, protección frente a interferencias externas y herramientas analíticas comunes— es una condición necesaria para reducir la dependencia de respuestas ex post y mejorar la detección temprana de esquemas de corrupción.

El acceso a la información tampoco ha logrado avances importantes. Varias organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el periodismo o los derechos humanos y la lucha contra la corrupción se quejan de forma recurrente de las barreras en el acceso a la información pública nacional, en particular por el uso extendido de figuras que exceptúan la aplicación de las reglas generales<sup>48</sup>. El acceso a la información de la contratación estatal e información del ingreso y gasto público también es difícil. El portal CHIP que refleja el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública, que administra la Contaduría General de la Nación, no cuenta con datos oportunos y de fácil consulta, en parte debido a la falta de gestión oportuna por parte de los encargados de reportar la información del gobierno nacional<sup>49</sup>. Adoptar estrategias que faciliten la veeduría ciudadana sobre la contratación estatal y el fisco nacional, contribuiría a reducir la corrupción.

Pasando a los esfuerzos anticorrupción de los órganos de control y de justicia, aunque existen múltiples entidades con mandatos de prevención, control y penalización —Contraloría,

---

<sup>45</sup> Infobae. (2025, 17 de diciembre). *Angie Rodríguez renunció como superintendente ad-hoc de la Nueva EPS y denunció campaña de desprestigio*. <https://www.infobae.com/colombia/2025/12/17/angie-rodriguez-renuncio-como-superintendente-ad-hoc-de-la-nueva-eps-y-denuncio-campana-de-desprestigio/>

<sup>46</sup> Ámbito Jurídico. (2025, 4 de septiembre). *Gobierno denuncia corrupción en concurso de méritos para notarios*. Legis Editores. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/civilfamilia/gobierno-denuncia-corrupcion-en-concurso-de-meritos-para-notarios>

<sup>47</sup> Revista Cambio. (2025, 4 de mayo). *Graves denuncias por presunta corrupción sacuden la Superintendencia de Industria y Comercio*. <https://cambiocolombia.com/poder/articulo/2025/5/raves-denuncias-por-presunta-corrupcion-sacuden-la-superintendencia-de-industria-y-comercio/>

<sup>48</sup> Transparencia por Colombia. (2025). *Tercer balance de la acción pública anticorrupción en Colombia*. Ver página 13. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/08/Tercer-balance-accion-publica-anticorrupcion.pdf> p.13.

<sup>49</sup> Para consultar el portal CHIP, ver acá: <https://www.chip.gov.co/>

Procuraduría, FGN, judicatura, organismos de control interno y comisiones de moralización— estas operan sin una arquitectura coordinada, sin metas comunes ni mecanismos de interoperabilidad. La ausencia de un sistema nacional anticorrupción con liderazgo claro, presupuesto suficiente, indicadores verificables y gobernanza multisectorial ha limitado la capacidad del Estado para detectar patrones, anticipar riesgos y desarticular redes. El funcionamiento de la Comisión Nacional de Moralización y de las Comisiones Regionales de Moralización ha sido intermitente y a pesar de la adopción de las normas referidas arriba del Decreto 1600 de 2024, no ha conducido a la adopción de medidas de fondo ni a una mejor articulación entre las instituciones parte. Como resultado, la eficacia general del ecosistema anticorrupción sigue siendo inferior a la suma de sus instituciones. En cuanto a los órganos de control y la rama judicial, la situación general no es la mejor.

#### *Contraloría General de la República*

El control fiscal colombiano prioriza hallazgos cuantitativos sobre recuperación efectiva, lo que reduce su impacto real en la lucha contra la corrupción. En los últimos años, la Contraloría ha reportado cifras crecientes de hallazgos con presunta incidencia fiscal; sin embargo, la proporción que termina en resarcimiento al Estado es baja, en parte por dificultades probatorias, litigios extensos, debilidades en la trazabilidad del gasto y deficiente articulación con la FGN y la DIAN. La presión política por mostrar resultados inmediatos incentiva estrategias expansivas de hallazgos, pero no necesariamente investigaciones sólidas orientadas a la sanción efectiva de responsables o a la prevención sistémica de riesgos.

La transición hacia auditorías basadas en riesgo es incipiente y limitada por brechas tecnológicas, analíticas y de talento humano. Con la creación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, la Contraloría General hizo una apuesta por avanzar en analítica de datos y matrices de riesgo sectorial, con orientación preventiva.<sup>50</sup> Sin embargo, los reportes anuales de la Contraloría no evidencian que estas herramientas hayan logrado determinar hasta ahora de manera efectiva qué proyectos auditar, con qué intensidad, ni cómo priorizar recursos en sectores críticos como infraestructura, salud o regalías. Persisten auditorías repetitivas, enfoques formalistas y cargas administrativas excesivas sobre entidades auditadas, sin una estrategia robusta de control preventivo orientado a reducir oportunidades de corrupción antes de que ocurran.

#### *Procuraduría General de la Nación*

El modelo disciplinario colombiano enfrenta dificultades estructurales para disuadir la corrupción y garantizar imparcialidad. Aunque la Procuraduría investiga y sanciona a miles de funcionarios públicos cada año, la mayoría de procesos disciplinarios se concentran en faltas administrativas menores, mientras que los casos de gran corrupción avanzan lentamente o prescriben. El volumen de procesos, la fragmentación territorial, el bajo nivel de priorización

---

<sup>50</sup> Contraloría General de la República. (s.f.). *Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)*. [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/direccion-de-informacion-analisis-y-reaccion-inmediata-diari-?fbclid=IwY2xjawOSIXhleHRuA2FlbQlxMABicmlkETE0dUplRHRmchHY0Wm4xdGFwc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODlwMDg5MgABHt3nVmUceUKVRMCA7zFPkZt-Sgiz\\_jZwrGhyJEEcj6LXHER4je67kDq19yR3\\_aem\\_ra3Lzf\\_Czny8u1tRM9fL1w](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/direccion-de-informacion-analisis-y-reaccion-inmediata-diari-?fbclid=IwY2xjawOSIXhleHRuA2FlbQlxMABicmlkETE0dUplRHRmchHY0Wm4xdGFwc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODlwMDg5MgABHt3nVmUceUKVRMCA7zFPkZt-Sgiz_jZwrGhyJEEcj6LXHER4je67kDq19yR3_aem_ra3Lzf_Czny8u1tRM9fL1w)

estratégica y la falta de articulación con la FGN y la Contraloría reducen la capacidad disciplinaria para afectar redes sistemáticas de corrupción.

La politización del proceso de elección del Procurador y de los procuradores regionales afecta la credibilidad y autonomía de la institución. La elección del Procurador por el Senado, sumada al historial de designaciones de personas con vínculos recientes con gobiernos, congresistas o partidos políticos, ha erosionado la percepción de neutralidad institucional. En el nivel territorial, numerosos procuradores regionales son seleccionados con criterios políticos, lo que limita su disposición a investigar a alcaldes, gobernadores o actores financiadores de campañas locales. Sin blindajes frente a intereses partidistas, el control disciplinario seguirá siendo vulnerable a interferencias externas.

Las decisiones de la Corte Interamericana y de la Corte Constitucional han restringido sanciones disciplinarias contra funcionarios electos, debilitando la capacidad disuasoria del Estado. Aunque estas decisiones buscan proteger derechos políticos, en la práctica han generado incertidumbre jurídica sobre el alcance disciplinario en casos de corrupción, retrasando procesos o incentivando estrategias de litigio defensivo. La ausencia de claridad normativa y jurisprudencial dificulta la coordinación institucional y reduce la capacidad del sistema para sancionar conductas graves con impacto fiscal o social.

#### *Fiscalía General de la Nación*

Las investigaciones adelantadas por la FGN presentan altos niveles de impunidad en delitos contra la administración pública, lo que reduce el costo esperado de la corrupción. Aunque es difícil estimar cifras consolidadas, estudios académicos y reportes de la sociedad civil sugieren que menos del 10% de las investigaciones por corrupción terminan en condena<sup>51</sup>. Estudios del gobierno muestran un panorama aún peor, con el 94% de los casos quedando en la impunidad<sup>52</sup>. Las causas son múltiples: baja capacidad investigativa especializada, rotación frecuente de fiscales, incentivos institucionales para priorizar delitos de mayor impacto mediático o violencia física, carencia de analistas financieros y dependencia excesiva de denuncias formales. La impunidad sostenida refuerza incentivos para la corrupción política y administrativa.

La concentración de poder discrecional en el Fiscal General incrementa los riesgos de captura y direccionamiento de investigaciones. La facultad para asignar, reasignar, archivar o priorizar casos —sumada al nombramiento discrecional de fiscales seccionales, directores y unidades especializadas— permite una influencia significativa sobre qué redes de corrupción son perseguidas y cuáles no. Cuando la selección del Fiscal está vinculada a intereses partidistas, burocráticos, económicos o de otro tipo, esta discrecionalidad puede convertirse en un mecanismo para proteger aliados, perseguir opositores o negociar favores.

---

<sup>51</sup> Instituto Anticorrupción. (2022). *Informe de Hallazgos 2 – Cero Impunidad*. Bogotá. El informe concluye que más del 90% de los casos terminan en archivo, preclusión o sin condena significativa.

<sup>52</sup> Secretaría de Transparencia. (2023, 17 de julio). *Secretaría de Transparencia reveló el primer mapa de la impunidad en Colombia*. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/Paginas/Secretaria-de-Transparencia-revelo-el-primer-mapa-de-la-impunidad-en-Colombia.aspx>.

La ausencia de una política criminal robusta y estratégicamente priorizada limita la capacidad del Estado para dismantelar redes de corrupción de alto impacto nacional. Aunque la FGN investiga miles de casos cada año, no existe una matriz pública de priorización basada en criterios como monto del daño fiscal, afectación a derechos fundamentales, riesgo de captura institucional, reincidencia o impacto sistémico. En la práctica, los esfuerzos investigativos se dispersan en miles de procesos menores, mientras los esquemas más complejos —que involucran financiación política, corrupción en contratación nacional, lavado de activos, redes empresariales o estructuras criminales— avanzan lentamente o prescriben. La falta de una estrategia penal diferenciada orientada a maximizar impacto, junto con la ausencia de unidades interinstitucionales permanentes, indicadores de éxito y enfoques de investigación proactiva, reduce la capacidad del sistema para enviar señales disuasorias y transformar los incentivos que sostienen la corrupción.

La FGN no cuenta con un modelo robusto de investigación patrimonial, analítica de datos ni trazabilidad financiera. Las redes de corrupción actuales operan con estructuras sofisticadas de ocultamiento mediante testaferros, fideicomisos, empresas fachada, beneficiarios finales no declarados y flujos offshore. Sin capacidades fuertes en inteligencia financiera, cooperación internacional, análisis contable, interoperabilidad con la DIAN, UIAF y Superintendencias, y herramientas tecnológicas, la investigación penal seguirá siendo lenta, fragmentada e incapaz de dismantelar organizaciones complejas.

Sin embargo, durante los últimos años la Fiscalía General de la Nación ha dado pasos importantes en la apertura, investigación e imputación de algunos casos emblemáticos de corrupción, lo que sugiere la existencia de cierto grado de independencia institucional, aunque la duración de los procesos continúa generando críticas por parte de la opinión pública. Las actuaciones adelantadas han involucrado a personas con altos niveles de influencia política y administrativa, incluyendo ex ministros de Estado, congresistas, directivos de entidades públicas nacionales y personas cercanas a los más altos niveles del poder político. Algunos de los investigados han suscrito acuerdos de colaboración con la Fiscalía General de la Nación, contribuyendo al esclarecimiento de los hechos investigados y al avance de otros procesos relacionados.

#### *Rama Judicial*

La justicia colombiana enfrenta congestión estructural, interinidad de jueces y falta de especialización, lo que favorece la prescripción en casos de corrupción. Miles de jueces ocupan cargos en condición provisional, lo que afecta su independencia, estabilidad y profesionalización. La ausencia de jueces dedicados a los casos más emblemáticos de corrupción dificulta el manejo técnico de casos complejos, que requieren conocimiento especializado en contratación, finanzas públicas, ingeniería de obras, lavado de activos y responsabilidad fiscal. El rezago judicial prolonga procesos, diluye evidencia, desincentiva denuncias y reduce el poder disuasorio del sistema.

La falta de interoperabilidad, trazabilidad procesal y analítica judicial obstaculiza una respuesta eficiente del sistema de justicia. No existe una base consolidada, pública y actualizada de investigaciones, imputaciones, preacuerdos, condenas o prescripciones por delitos de corrupción. La base de datos conocida como SPOA es dispersa, tiene enormes

problemas de datos “sucios” y es de difícil análisis. La información está dispersa entre despachos, seccionales y regiones, lo que impide identificar patrones, concentración de riesgos o posibles capturas institucionales. Los datos sobre sentencias y sanciones impuestas, también son de difícil consolidación. La información disponible en la Procuraduría, la FGN, el Consejo Superior de la Judicatura, los Juzgados de Ejecución de Penas y el INPEC, muestra datos disímiles. Sin transparencia judicial, monitoreo público y gestión basada en métricas, es difícil mejorar desempeño, asignar recursos o exigir rendición de cuentas.

La administración de justicia también enfrenta desafíos relacionados con la integridad institucional y la prevención de prácticas corruptas dentro del propio sistema judicial. Durante las últimas décadas, distintos episodios han evidenciado riesgos asociados al tráfico de influencias, manipulación de procesos, alteración de repartos, filtración de información reservada e interferencias indebidas en decisiones judiciales. Casos como el denominado “Cartel de la Toga” pusieron de presente la capacidad que pueden tener redes de corrupción para afectar la credibilidad de las más altas instancias judiciales y debilitar la confianza ciudadana en el Estado de Derecho.

Estos riesgos adquieren una relevancia particular en investigaciones y procesos de corrupción de alto impacto, donde los involucrados suelen contar con importantes recursos económicos, influencia política o acceso a redes de poder capaces de interferir en el normal funcionamiento de las instituciones. Particularmente sensibles son los riesgos asociados a la utilización indebida de acciones constitucionales, medidas cautelares, maniobras procesales o decisiones judiciales para favorecer intereses políticos o económicos específicos. Aunque se trata de fenómenos difíciles de medir, su ocurrencia erosiona significativamente la legitimidad de la justicia y debilita los esfuerzos de lucha contra la corrupción.

La experiencia internacional demuestra que una estrategia anticorrupción eficaz requiere sistemas judiciales capaces de investigar y juzgar con independencia, especialización y celeridad. En este sentido, Colombia debería considerar medidas orientadas a fortalecer la carrera judicial, reducir la provisionalidad, mejorar los sistemas de reparto y gestión de expedientes, ampliar las capacidades técnicas para el análisis de evidencia financiera y digital, y evaluar la conveniencia de mecanismos especializados para el conocimiento de casos complejos de corrupción. Asimismo, resulta necesario fortalecer las capacidades de gobierno y administración judicial del Consejo Superior de la Judicatura, particularmente en materia de planeación, gestión del talento humano, analítica de datos judiciales y seguimiento al desempeño de los despachos.

Por último, la capacidad sancionatoria del sistema judicial continúa limitada por demoras procesales que reducen su impacto disuasivo. Aunque se han logrado algunas condenas relevantes en casos como Odebrecht y el “Cartel de la Toga”, muchos procesos de corrupción avanzan con extrema lentitud, acumulando nulidades, aplazamientos y litigios incidentales que prolongan su resolución durante años. Esta dinámica incrementa el riesgo de prescripción, debilita la confianza ciudadana y reduce la probabilidad de recuperación de recursos públicos. Adicionalmente, genera riesgos de demandas contra el Estado por privaciones injustificadas de la libertad, tal como ha evidenciado la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que ha documentado la magnitud del problema, con miles de

demandas multimillonarias cada año<sup>53</sup>. El caso del exmagistrado Leonidas Bustos —prófugo en Canadá y aún sin sentencia definitiva pese a la gravedad institucional del escándalo— ilustra cómo procesos emblemáticos pueden permanecer estancados, incluso cuando involucran a las más altas autoridades judiciales. Mientras la justicia anticorrupción no opere con mayor celeridad, priorización y gestión procesal especializada, su efecto preventivo seguirá siendo limitado.

#### *Rol de las Víctimas y la Sociedad Civil*

La ausencia de mecanismos de participación procesal limita el control democrático del sistema penal anticorrupción. A diferencia de otros países, en Colombia las víctimas de la corrupción, organizaciones de sociedad civil, veedurías o ciudadanos afectados no pueden constituirse como partes procesales en investigaciones o juicios penales por corrupción, salvo en casos muy específicos de daño patrimonial individual. Esta exclusión reduce la transparencia, dificulta el acceso a información, limita la posibilidad de contradecir decisiones de archivo o preclusión, y concentra el poder procesal exclusivamente en la FGN. En contextos de captura institucional o de priorización política, esta arquitectura restringe los contrapesos sociales y debilita la rendición de cuentas judicial.

<b>Caja 4</b> <b>Experiencias comparadas de “standing” procesal anticorrupción</b>
<p>Diversas jurisdicciones han reconocido que la corrupción produce daños colectivos y sistémicos que justifican la participación directa de la ciudadanía y la sociedad civil en los procesos penales. Aunque los modelos varían, todos comparten un principio común: la intervención procesal de actores públicos y privados fortalece el control democrático sobre la acción penal y reduce el riesgo de captura institucional.</p> <p><b>Brasil: Ação Penal Popular y legitimación ampliada</b> La Constitución brasileña reconoce la <i>ação popular</i> para proteger el patrimonio público, el medio ambiente y la moralidad administrativa, permitiendo que cualquier ciudadano cuestione actos lesivos de la administración. Si bien recae en la justicia civil-administrativa, su uso ha tenido efectos penales indirectos al activar investigaciones del Ministerio Público. Brasil también permite la figura del <i>assistente de acusação</i>, mediante la cual víctimas, ciudadanos y organizaciones pueden intervenir directamente en procesos penales, presentar pruebas, contradecir solicitudes fiscales y apelar decisiones. Este modelo ha sido utilizado por entidades anticorrupción en casos de alto impacto, reforzando la presión social frente a la Fiscalía.</p> <p><b>Francia: constitución de <i>partie civile</i> en delitos de corrupción</b> El Código de Procedimiento Penal francés reconoce que organizaciones de la sociedad civil pueden constituirse como <i>parties civiles</i> en procesos penales sobre corrupción, tráfico de influencias, lavado de activos y delitos económicos, siempre que acrediten un interés</p>

<sup>53</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2024). *Informe de Litigiosidad 2024 (corte 31 de diciembre de 2024)*. Bogotá: ANDJE.

[https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes\\_litigiosida\\_2024/informe\\_litigiosidad\\_nacional\\_cuarto\\_trimestre\\_2024\\_310125.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosida_2024/informe_litigiosidad_nacional_cuarto_trimestre_2024_310125.pdf?utm_source=chatgpt.com)

colectivo. ONGs como Transparency International France han sido aceptadas como partes civiles en casos de gran escala (p. ej., *biens mal acquis*), obligando a la Fiscalía a continuar investigaciones que inicialmente habían sido archivadas. Este mecanismo ha sido considerado por la OCDE como una buena práctica para reducir la impunidad.

**Sudáfrica y Reino Unido: *private prosecution***

Ambas jurisdicciones permiten que particulares o entidades privadas adelanten *private prosecutions* cuando el Estado decide no investigar o no acusar. En Sudáfrica, el National Prosecuting Authority Act habilita la intervención de víctimas y entidades con interés público—incluidas ONG anticorrupción—cuando exista evidencia de inacción estatal. En el Reino Unido, las *private prosecutions* han sido utilizadas para garantizar que casos de fraude, abuso de poder y corrupción administrativa no queden impunes cuando el Crown Prosecution Service decide no actuar.

**Estados Unidos: intervención de víctimas y *public interest groups***

Si bien no existe una figura unificada de “acusador privado”, el sistema estadounidense reconoce múltiples puertas de acceso a procesos penales y civiles vinculados con corrupción, incluyendo el Crime Victims’ Rights Act, la figura de *amicus curiae* en decisiones clave y, de forma especialmente relevante, los *qui tam suits* bajo el False Claims Act, que permiten a particulares iniciar acciones en nombre del Estado por fraude o corrupción en contratación pública. Estas figuras han permitido que organizaciones civiles y denunciantes impulsen investigaciones y recuperaciones multimillonarias.

Incorporar mecanismos de “standing procesal anticorrupción” fortalecería el interés público, la vigilancia ciudadana y la trazabilidad judicial. Mecanismos comparados—como el *ação popular penal* en Brasil, el reconocimiento de partes civiles en Francia o el derecho de *private prosecution* en Sudáfrica y Reino Unido—demuestran que permitir la intervención procesal de actores legítimos mejora la supervisión pública, incrementa la probabilidad de litigación estratégica, reduce incentivos de archivo indebido y acelera decisiones judiciales. Una reforma al Código de Procedimiento Penal que reconozca legitimación activa para ciudadanos, organizaciones acreditadas y entidades con interés público contribuiría a equilibrar el poder procesal, aumentar la presión por resultados y desincentivar el uso político del sistema penal.

Finalmente, a pesar de que Colombia cuenta con una Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción regulada bajo el marco de la Ley 1474 de 2011, y a pesar de la existencia de la Ley 850 de 2003 que regula las veedurías ciudadanas, la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción aún es débil. En la práctica, estos mecanismos carecen de capacidades técnicas, acceso oportuno a información, recursos financieros estables y canales efectivos de incidencia sobre las decisiones de las autoridades administrativas, disciplinarias y penales. Las veedurías suelen operar de manera fragmentada, con alta rotación de liderazgos y dependencia de esfuerzos voluntarios, lo que limita su sostenibilidad y su capacidad para enfrentar redes de corrupción complejas y profesionalizadas. Adicionalmente, los riesgos de estigmatización, represalias, amenazas y

violencia contra líderes sociales y denunciantes —particularmente en territorios con presencia de economías ilícitas— reducen los incentivos para una participación cívica activa. La ausencia de reconocimiento procesal de la sociedad civil en investigaciones por corrupción, junto con barreras persistentes en el acceso a la información pública y la baja trazabilidad de las actuaciones estatales, termina por relegar a la ciudadanía a un rol marginal, reactivo y predominantemente simbólico, debilitando uno de los contrapesos democráticos clave para la prevención, detección y sanción efectiva de la corrupción.

Por último, la ausencia de un plan nacional de pedagogía en materia de cultura ciudadana e integridad, combinada con un bombardeo permanente de información, series, telenovelas y contenido en redes sociales que ensalza el crimen, la violencia, el narcotráfico, el ascenso fácil y rápido en la escala social, la mentira y la superficialidad de los valores, retrasa la capacidad de Colombia de contar con un proyecto colectivo de reingeniería cultural profundo, en donde la honestidad y el servicio público sean vistas como virtudes a cultivar a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

### *Evaluación transversal*

La eficacia anticorrupción del Estado colombiano es limitada. La mayoría de esfuerzos institucionales se activan después de que el daño fiscal, social o reputacional ya ha ocurrido. Existen pocos mecanismos de control preventivo, análisis prospectivo de riesgo, protección a denunciantes o monitoreo de integridad en tiempo real. Sin capacidades preventivas, la lucha anticorrupción seguirá dependiendo de escándalos mediáticos, denuncias aisladas o ciclos políticos.

La ausencia de coordinación, interoperabilidad y objetivos comunes reduce el impacto colectivo de las instituciones anticorrupción. Cada entidad opera con métricas propias — número de sanciones, hallazgos o investigaciones— sin evaluar impacto sistémico ni efectos disuasivos. No existe una estrategia nacional con metas verificables, presupuestos definidos, responsables claros ni un ente articulador con autonomía suficiente para dirigir la agenda. El reciente aumento de burocracia y presupuestos en instituciones como la Contraloría General y la Procuraduría General han tenido bajo impacto en los esfuerzos del Estado por combatir la corrupción.

Sin reformas profundas en gobernanza institucional, meritocracia, independencia y capacidades investigativas y de análisis, Colombia continuará enfrentando una brecha crítica entre normas y resultados. La arquitectura anticorrupción colombiana no carece de leyes, procedimientos ni entidades, sino de coordinación estratégica, liderazgo independiente, estabilidad técnica y sistemas de rendición de cuentas orientados a resultados. La superación de esta brecha debe ser una prioridad del próximo gobierno, que podría ejercer un rol de liderazgo mucho más marcado de lo hecho hasta ahora desde la Comisión Nacional de Moralización, la instancia de articulación institucional creada por el Estatuto Anticorrupción de 2011.

Si bien el documento pone el acento en el diseño institucional, los incentivos y la economía política de la corrupción, es importante subrayar que la efectividad de cualquier reforma depende también del “hardware” humano sobre el que operan las instituciones. La calidad,

estabilidad, formación ética y capacidad técnica de las personas que integran el Estado — junto con estrategias sistemáticas de educación y concientización anticorrupción— son determinantes para traducir normas y estructuras formales en prácticas reales de integridad. Sin una inversión sostenida en capital humano, profesionalización del servicio público y formación ciudadana en valores de legalidad y control social, las reformas institucionales tienden a perder efectividad y sostenibilidad en el tiempo.

### **Innovación, ciencia y tecnología en la lucha contra la corrupción**

Colombia carece de una estrategia institucional para aprovechar la ciencia, la tecnología y la innovación en la prevención, detección y sanción de la corrupción. A diferencia de otros sistemas de integridad pública, el país no cuenta con una unidad especializada, líder, rector o política pública dedicada a desarrollar, adaptar o escalar herramientas tecnológicas que permitan anticipar riesgos, monitorear comportamientos o automatizar controles. La agenda anticorrupción continúa centrada en reformas legales, nuevos trámites o exigencias procedimentales, mientras actores corruptos —incluidas redes criminales y estructuras de macro-corrupción— incorporan tecnologías sofisticadas para ocultar transacciones, manipular información, influir en los procesos electorales o mover recursos ilícitos. Esta asimetría tecnológica profundiza la brecha entre la capacidad estatal de combatir el crimen y la capacidad de los delincuentes de actuar con impunidad.

El Estado opera con herramientas analógicas frente a fenómenos digitales, lo que limita su capacidad de control y supervisión. Aunque Colombia cuenta con datos relevantes sobre contratación pública, declaraciones patrimoniales, beneficiarios finales, aduanas, justicia, tributación y regalías, estos repositorios no se articulan bajo un modelo interoperable ni son procesados mediante analítica avanzada. Así, auditorías, controles disciplinarios e investigaciones penales siguen dependiendo de denuncias ciudadanas, alertas mediáticas o revisiones manuales, en un contexto donde la sola contratación pública implica millones de documentos al año. La ausencia de minería de datos, monitoreo automatizado basado en riesgo, inteligencia artificial aplicada y sistemas de alerta temprana reduce la probabilidad de detección y aumenta los incentivos para delinquir.

La contratación pública continúa siendo uno de los principales vectores de corrupción en Colombia, en particular por la persistencia de brechas en la cobertura, calidad y explotabilidad de la información contractual disponible en SECOP II. Aunque el país cuenta con un sistema electrónico de contratación relativamente avanzado, subsisten vacíos críticos: no todos los contratos públicos quedan registrados de manera obligatoria y homogénea en la plataforma, especialmente aquellos celebrados por empresas del Estado, fondos parafiscales, fondos extrapresupuestales, patrimonios autónomos y esquemas contractuales especiales, lo que fragmenta la trazabilidad del gasto público y dificulta el control fiscal, disciplinario y ciudadano.

Adicionalmente, la información registrada presenta problemas recurrentes de calidad, estandarización y actualización, y no está plenamente integrada con otros sistemas clave del Estado —como registros de beneficiarios finales, declaraciones patrimoniales, bases tributarias, información presupuestal, judicial y de control— lo que limita el análisis basado en riesgo. En ausencia de datos interoperables y estructurados, SECOP II opera

principalmente como un repositorio transaccional y no como una herramienta estratégica de prevención.

Fortalecer la plataforma para que incorpore analítica avanzada, interoperabilidad interinstitucional y sistemas automatizados de alertas tempranas (“banderas rojas”) —por ejemplo, sobre concentración de contratos, baja competencia, fraccionamiento, sobre costos, vínculos societarios, reincidencia de contratistas o patrones territoriales atípicos— es una condición necesaria para transitar de un modelo reactivo de control ex post a uno preventivo, inteligente y orientado a desarticular redes de corrupción antes de que el daño fiscal y social se materialice. Un ejemplo del uso que puede darse al SECOP I y II, puede observarse en el estudio del Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción, que creó el Índice del Contratista Multipropósito, una herramienta útil para predecir riesgos de corrupción por contratista, municipio o entidad contratante<sup>54</sup>. Para avanzar de manera ordenada en estas reformas, Colombia podría adoptar de manera plena el Estándar de Datos de Contratación Abierta, poniendo en funcionamiento un mecanismo de monitoreo público-privado en la implementación de sus lineamientos.

Si bien el fortalecimiento de las reglas de contratación pública, incluyendo las normas de transparencia, es indispensable para prevenir la corrupción, la complejidad normativa y operativa del régimen vigente puede generar barreras de entrada para pequeñas y medianas empresas, limitando la competencia y, en algunos casos, aumentando los riesgos de captura por parte de proveedores recurrentes. En este sentido, resulta pertinente evaluar ajustes que simplifiquen la operacionalización de las normas, estandaricen requisitos y reduzcan cargas administrativas innecesarias, sin debilitar los controles de integridad ni la trazabilidad del gasto público.

<b>Caja 5</b> <b>Experiencia comparada en uso de ciencia y tecnología en la lucha contra la corrupción</b>
<p>Existen tecnologías disponibles y probadas internacionalmente que podrían transformar la integridad pública en Colombia. En Chile, el Observatorio de Compras Públicas de ChileCompra utiliza análisis algorítmico y <i>big data</i> para identificar patrones de colusión, sobrepuestos y licitaciones con baja competencia, generando alertas tempranas para órganos de control. En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) implementó la herramienta de IA Alice, que analiza millones de contratos en tiempo real y ha detectado fraudes en compras hospitalarias durante la pandemia. En Georgia, la Oficina de Declaraciones de Interés cruza automáticamente declaraciones patrimoniales con registros de propiedad, sociedades, vehículos y bancos, generando alertas de enriquecimiento injustificado y conflictos de interés sin intervención manual.</p> <p>En el campo de la identificación biométrica y subsidios públicos, India creó Aadhaar, la base biométrica más grande del mundo, que redujo significativamente la suplantación en</p>

<sup>54</sup> Instituto Anticorrupción. (2021). *Working Paper IA-OCP V3*. <https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/02/IA-OCP-Working-PaperV3.pdf> Véase también la Guía de Buenas Prácticas para la Contratación de Obra Pública de la misma ONG: <https://www.estudiosanticorrupcion.org/guias-de-buenas-practicas-la-contratacion-de-obras-publicas-territoriales/>

programas sociales y eliminó millones de beneficiarios inexistentes (beneficiarios “fantasma”). En Ucrania, la plataforma ProZorro, basada en trazabilidad digital y blockchain, publica en fuente abierta todo el ciclo contractual —desde pliegos hasta adiciones— evitando la manipulación *ex post* y aumentando la competencia en licitaciones. En Alemania, el Ministerio de Justicia de Hesse implementó el asistente judicial basado en IA OLGA, que clasifica expedientes, extrae metadatos y prioriza casos, reduciendo tiempos procesales.

Otras herramientas tecnológicas también muestran resultados tangibles: en India, laboratorios farmacéuticos utilizan marcas invisibles producidas con nanotecnología para autenticar medicamentos y combatir la falsificación; en Brasil y Perú, satélites e imágenes geoespaciales verifican el avance físico de obras públicas, detectando pagos por infraestructura nunca construida (los famosos “elefantes blancos”); y en México y Argentina, con drones e internet de las cosas se están monitoreando en tiempo real carreteras, rellenos sanitarios y obras hidráulicas.

La ausencia de una estructura institucional adecuada para innovar en la prevención y lucha contra la corrupción explica la falta de implementación, coordinación y continuidad de reformas necesarias. Ninguna entidad nacional —incluyendo la Secretaría de Transparencia, la Función Pública, el DNP, MinTIC, la Contraloría, la Procuraduría o la FGN— tiene mandato, presupuesto, capacidades técnicas o gobernanza para liderar innovación anticorrupción. Los logros realizados durante las últimas décadas por la estrategia de gobierno digital de MinTIC son avances importantes, pero insuficientes. La política científica nacional tampoco incorpora objetivos de integridad pública ni articula a universidades, centros de datos, empresas tecnológicas o sector privado en proyectos anticorrupción de interés público. Esto genera iniciativas aisladas, esfuerzos duplicados, baja transferencia de conocimiento y una dependencia estructural de voluntades políticas temporales.

Cerrar esta brecha tecnológica requiere una decisión estratégica de Estado. El próximo gobierno podría crear una Unidad Nacional de Innovación en Integridad Pública —adscrita a una entidad con independencia técnica— con mandato para desarrollar soluciones tecnológicas, coordinar repositorios de datos, definir estándares de interoperabilidad, impulsar compras públicas con tecnología de punta, articular la cooperación internacional, apoyar territorios con rezagos significativos y evaluar el impacto de las reformas adoptadas. Asimismo, debería incorporarse un capítulo específico de ciencia, datos e innovación en la futura Política Nacional de Integridad y Anticorrupción, establecer presupuestos estables, promover alianzas con universidades, centros de pensamiento nacionales e internacionales, y el sector privado, e incorporar expertos en ciencia de datos, ética algorítmica, seguridad digital y diseño institucional.

### **Modernizar la lucha anticorrupción: datos e inteligencia artificial**

El Estado enfrenta hoy fenómenos digitales con herramientas analógicas. El documento propone crear una Unidad Nacional de Innovación para la Integridad Pública y usar inteligencia artificial,

analítica avanzada e interoperabilidad de datos para detectar riesgos de corrupción antes de que el daño se materialice: banderas rojas en la contratación, cruces patrimoniales y alertas tempranas. Sin estas capacidades, la probabilidad de detección seguirá siendo baja y el costo esperado de delinquir, marginal.

La modernización tecnológica no es un complemento, sino una condición para enfrentar la corrupción sistémica y la captura del Estado. Sin capacidades científicas y tecnológicas, la probabilidad de detección seguirá siendo baja, la impunidad alta y el costo esperado de delinquir marginal. Innovar permitiría pasar de una respuesta reactiva y fragmentada a un modelo preventivo, predictivo y basado en evidencia, capaz de proteger recursos públicos, mejorar la gestión estatal y restaurar la confianza ciudadana.

### **Análisis de la corrupción sectorial**

La corrupción sectorial tiene implicaciones macroeconómicas directas sobre el recaudo, la inversión, el crecimiento y la equidad territorial. Dada la centralidad de ciertos sectores para la economía colombiana —hacienda pública, industrias extractivas, salud, infraestructura y el esquema de transferencias y regalías—, los riesgos de corrupción no sólo generan pérdidas fiscales y sobrecostos, sino que también distorsionan la asignación de recursos, reducen la productividad, aumentan la prima de riesgo país y profundizan desigualdades regionales. En lo que sigue se presentan riesgos y patrones comunes: alta discrecionalidad, baja trazabilidad, captura de procesos de nombramiento, uso estratégico de la regulación y debilidades en la supervisión y el control, con énfasis en los sectores de mayor peso macroeconómico.

#### *Hacienda pública (DIAN y Ministerio de Hacienda)*

La integridad en la administración tributaria y aduanera es un eslabón crítico para el recaudo fiscal y para asegurar condiciones equitativas de competencia en el mercado. En Colombia, la DIAN y la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) operan en un entorno de alto riesgo de corrupción asociado al crimen organizado, el contrabando, la subfacturación, la evasión y la elusión agresiva. Casos recientes de redes criminales que infiltran instituciones o sobornan a funcionarios aduaneros y de la POLFA para facilitar el ingreso de mercancía ilegal por puertos como Buenaventura y Cartagena evidencian cómo la captura de puntos de control fronterizo erosiona el recaudo, distorsiona mercados y fortalece las economías ilegales<sup>55</sup>. Los operativos de decomiso de contrabando liderados por la DIAN muestran esfuerzos relevantes de control, pero sólo golpean superficialmente a los operadores del comercio ilegal. Así, los principales actores llamados a combatir el contrabando y la evasión fiscal, enfrentan riesgos crecientes de captura regulatoria y operativa, y de decisiones discrecionales en materia tributaria,

<sup>55</sup> Bernal, J. (2025, 17 de septiembre). *Fiscalía imputaría cargos a dos expolicías involucrados en la red ilegal de alias Papa Pitufo*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/09/17/fiscalia-imputaria-cargos-a-dos-expolicias-involucrados-en-la-red-ilegal-de-alias-papa-pitufo/>.

arancelaria y presupuestal, especialmente cuando existen presiones de grupos de interés para obtener beneficios específicos, exenciones o tratamientos preferenciales<sup>56</sup>.

La asignación y negociación de los llamados “*cupos indicativos*” agrava los riesgos de captura política del presupuesto y distorsiona la integridad de la hacienda pública. Aunque el derecho presupuestal colombiano no contempla formalmente esta figura, la práctica de asignar partidas de inversión regional negociadas entre congresistas y el Ejecutivo ha sido documentada como un mecanismo informal de distribución de recursos, utilizado para reforzar coaliciones políticas y direccionar contratos hacia aliados territoriales. Diversos análisis académicos y periodísticos describen los *cupos indicativos* como una forma de “partidas de inversión social regional” que, en la práctica, debilita los principios de universalidad, especialidad y transparencia presupuestal, y genera opacidad sobre los criterios técnicos de asignación y los beneficiarios reales de los proyectos financiados. El problema de los grupos indicativos ha alcanzado una magnitud tal que es bien sabido que hay congresistas que “venden” sus cupos indicativos y otros los “compran”, y que incluso hay intermediarios que ganan comisiones por acercar a las dos partes del negocio. El negocio de los congresistas es obtener una parte de los recursos que después se invierten por vía contractual en territorios y/o entidades que controlan políticamente.

El Portal de Transparencia Económica (PTE) tiene debilidades que limitan su utilidad como herramienta de control ciudadano y análisis independiente<sup>57</sup>. Aunque el PTE constituye la principal fuente pública de información sobre programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías (SGR), evaluaciones recientes han señalado problemas de cobertura histórica, falta de series completas, cambios frecuentes en los formatos, dificultades de descarga masiva y escasa desagregación territorial y programática. En la práctica, el sistema transaccional detallado sigue siendo accesible principalmente para entidades ejecutoras, mientras que la ciudadanía y la sociedad civil dependen de tableros agregados que no siempre permiten reconstruir el ciclo completo del gasto ni vincularlo con resultados e indicadores de desempeño<sup>58</sup>. Estas brechas se traducen en un ejercicio de transparencia más formal que sustantivo y contrastan con estándares internacionales que promueven datos abiertos, interoperables y reutilizables.

El proceso de formulación, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto y de las reformas tributarias presenta, además, déficits de transparencia y participación que afectan la calidad de las decisiones fiscales. Si bien existen audiencias y espacios formales en las comisiones económicas, con frecuencia el análisis de los supuestos macroeconómicos, los impactos distributivos y las reasignaciones de gasto se concentran en negociaciones poco visibles, con tiempos de deliberación reducidos y documentación técnica incompleta o de difícil acceso para observadores externos. El manejo político de episodios recientes —como el rechazo o no votación oportuna de reformas tributarias y leyes de presupuesto— ha estado marcado por

<sup>56</sup> Valencia, E. D. (2024). *La aplicación del régimen sancionatorio aduanero y el delito de contrabando: análisis del proceso sancionatorio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)*. Revista de Derecho, Universidad Externado de Colombia.

<sup>57</sup> Para ver el PTE en funcionamiento, visitar: <https://www.pte.gov.co/>

<sup>58</sup> Transparencia por Colombia. (2024). *Índice de Transparencia del Sistema Nacional de Inversión Pública (ITSNIP): Resultados Nacionales 2024*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

dinámicas de bloqueo o transacción entre gobierno y Congreso más que por una discusión informada sobre sostenibilidad fiscal, composición del gasto y prioridades de inversión. Adicionalmente, los fondos extra-presupuestales (tales como Fonsecon, Fonset o el Fomag) y los fondos parafiscales (como los fondos de estabilización o compensación de precios) operan en la oscuridad, a pesar de los mandatos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, facilitando el abuso y la corrupción. Para superar las debilidades antedichas, el Gobierno nacional podría impulsar la adhesión de Colombia a la iniciativa Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), que busca mejorar los niveles de transparencia fiscal de sus cincuenta y ocho miembros<sup>59</sup>. Con esto, seguiría el ejemplo del Distrito Capital, que se sumó a la iniciativa en agosto de 2021<sup>60</sup>.

<b>Caja 6</b> <b>Estándares internacionales en transparencia fiscal</b>
<p>La Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), el Código de Transparencia Fiscal del FMI y las guías de la OCDE en materia de presupuestos abiertos recomiendan garantizar el acceso oportuno y comprensible a información fiscal clave, permitir participación efectiva en las distintas fases del ciclo presupuestal y documentar de manera exhaustiva las decisiones que afectan la asignación de recursos públicos.</p> <p>Entre otros principios, se destacan la accesibilidad de la información, la oportunidad para formular comentarios antes de que el espacio para la toma de decisiones esté cerrado, y garantizar escenarios que permitan adelantar debates profundos sobre los objetivos, opciones y costos de la estructura y dirección del recaudo y gasto fiscal.</p> <p>La persistencia de arreglos informales como los <i>cupos indicativos</i>, la opacidad de ciertas negociaciones presupuestales y las limitaciones del PTE indican que Colombia aún está lejos de cumplir plenamente estos estándares, a pesar de iniciativas recientes y de su participación en redes como GIFT.</p>

### *Industria extractiva*

El sector extractivo colombiano combina avances en transparencia con vulnerabilidades persistentes en gobernanza, asignación de derechos y gestión de proyectos de alto monto. Colombia es país implementador de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), y los informes de progreso destacan mejoras en divulgación de pagos, producción y flujos de regalías, así como la consolidación de espacios multiactor a través del

<sup>59</sup> Global Initiative for Fiscal Transparency. <https://fiscaltransparency.net/>

<sup>60</sup> Global Initiative for Fiscal Transparency. (2024, 18 de junio). *GIFT welcomes its first local government steward: the City of Bogotá, Colombia*. <https://fiscaltransparency.net/gift-welcomes-its-first-local-government-steward/>.

Comité Tripartito Nacional, que incluye al Estado, la industria y representantes de la sociedad civil<sup>61</sup>.

Sin embargo, la adhesión a EITI no ha eliminado los graves riesgos de captura en Ecopetrol, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), donde la discrecionalidad en la asignación, prórroga y supervisión de contratos puede ser utilizada para favorecer intereses particulares y postergar sanciones o caducidades. Al mismo tiempo, casos como el de Reficar —calificado como uno de los escándalos de corrupción más graves de la historia reciente, con sobrecostos multimillonarios— muestran debilidades significativas en la gobernanza corporativa y el control de proyectos estratégicos asociados a Ecopetrol y sus subsidiarias, incluyendo la supervisión de juntas directivas, sistemas de contratación y manejo de riesgos. Estas características sugieren que, aunque la transparencia transaccional ha avanzado, la arquitectura de decisión y supervisión del sector extractivo sigue siendo vulnerable a la corrupción de alto nivel y a la captura de rentas.

### *Salud*

El sector salud presenta riesgos estructurales de corrupción asociados a la influencia política en el curso de nombramientos en áreas de elevada responsabilidad y riesgo y a la opacidad en la contratación de servicios y suministros. Numerosos análisis y episodios de escándalos han mostrado cómo la designación de gerentes de hospitales públicos se ha utilizado como moneda de cambio política, transformando estas entidades en “cajas menores” de la politiquería y generando esquemas de desfalco, sobrecostos y deterioro de la calidad del servicio.

Cambios legales adoptados por medio de la Ley 1797 de 2016, debilitaron la meritocracia en el nombramiento de gerentes de los hospitales públicos (ESEs). Dichas reformas le devolvieron a alcaldes y gobernadores la facultad directa de nominación, reforzando el margen de maniobra clientelista, sin que existan contrapesos efectivos en juntas directivas ni mecanismos robustos de evaluación de desempeño. A esto se suma la complejidad de la red de EPS, IPS y cajas de compensación, donde la contratación de servicios, suministros, medicamentos y tecnologías de salud, así como los procesos de auditoría de cuentas, son especialmente vulnerables a prácticas corruptas y conflictos de interés en un marco de supervisión fragmentada, debilidades administrativas y alta litigiosidad. La facultad de las cajas de compensación de prestar servicios de salud también ha dado lugar a abusos, especialmente debido a las serias debilidades de la Superintendencia de Subsidio Familiar para adelantar actividades de vigilancia y control rigurosas sobre sus entidades vigiladas. Reformar el mecanismo de nombramiento de gerentes de ESEs, interventores de hospitales y cajas de compensación, sería una primera medida que el gobierno nacional podría adoptar para ayudar a superar el problema de corrupción en el sector.

---

<sup>61</sup> EITI Colombia. (2022). *Informe EITI Colombia 2022*. Informe EITI Colombia 2022. <https://www.eiticolombia.gov.co/informes/informe-2022/>

## *Infraestructura*

La contratación de infraestructura de gran escala ha sido uno de los escenarios más visibles de corrupción de alto impacto fiscal y reputacional. El caso de la Ruta del Sol II, en el que se documentaron pagos de sobornos y financiación irregular de campañas por parte del concesionario ligado a Odebrecht, así como acusaciones contra funcionarios de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), ejemplifica cómo la captura de procesos de licitación, modificación contractual y supervisión puede generar afectaciones graves para proyectos de interés nacional y las finanzas públicas. Más allá de este caso emblemático, el sector enfrenta riesgos recurrentes en la estructuración de proyectos, la gestión de asociaciones público-privadas, la utilización discrecional de adiciones y prórrogas, y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas frente a retrasos, sobrecostos y fallas en la calidad de las obras<sup>62</sup>.

Los riesgos de corrupción en infraestructura no se limitan a la fase de adjudicación contractual. La experiencia colombiana muestra que numerosas irregularidades surgen durante la ejecución de los proyectos, especialmente a través de modificaciones contractuales, reclamaciones económicas, renegociaciones, ampliaciones de plazo y cambios en los alcances originalmente aprobados. Estas situaciones pueden obedecer a contingencias legítimas propias de proyectos complejos; sin embargo, también pueden ser utilizadas para trasladar costos al Estado, debilitar la competencia originalmente obtenida mediante licitación o favorecer intereses particulares. La limitada capacidad técnica de algunas entidades para supervisar proyectos de gran complejidad, sumada a la asimetría de información entre contratistas y supervisores, incrementa los riesgos de sobrecostos, retrasos injustificados y deterioro de la relación costo-beneficio de las inversiones públicas. Por esta razón, resulta fundamental fortalecer los mecanismos de estructuración, supervisión, auditoría técnica y monitoreo permanente durante todo el ciclo de vida de los proyectos.

## *Defensa y seguridad*

El sector defensa enfrenta riesgos de corrupción que presentan características particulares frente a otros sectores de la administración pública. La adquisición de armamento, equipos especializados, sistemas tecnológicos, servicios de inteligencia, infraestructura estratégica y contratos logísticos suele involucrar elevados montos de recursos públicos, altos niveles de complejidad técnica y, en algunos casos, restricciones de publicidad derivadas de consideraciones legítimas de seguridad nacional. Estas circunstancias pueden dificultar la supervisión ciudadana y aumentar los riesgos de sobrecostos, direccionamiento contractual, conflictos de interés o utilización indebida de recursos públicos.

Adicionalmente, las organizaciones criminales involucradas en narcotráfico, minería ilegal, contrabando y otras economías ilícitas mantienen incentivos permanentes para intentar infiltrar o corromper integrantes de la Fuerza Pública y otras instituciones del sector defensa. La experiencia colombiana demuestra que incluso niveles relativamente bajos de corrupción

---

<sup>62</sup> Cancino, M. (2020). *Corrupción en megaproyectos: Marco conceptual y guía de análisis*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/corruptcion-en-megaproyectos-marco-conceptual-y-guia-de-analisis>

pueden generar impactos significativos sobre la efectividad operacional del Estado, comprometer investigaciones, facilitar actividades criminales y erosionar la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad.

Por estas razones, resulta conveniente fortalecer los mecanismos de transparencia compatibles con la protección de información sensible, robustecer los sistemas de auditoría y control interno, ampliar las capacidades de inteligencia financiera aplicadas a la detección de corrupción, fortalecer los programas de integridad institucional y desarrollar metodologías especializadas de supervisión para contratos de alta complejidad técnica o estratégica.

### **Otras áreas vulnerables**

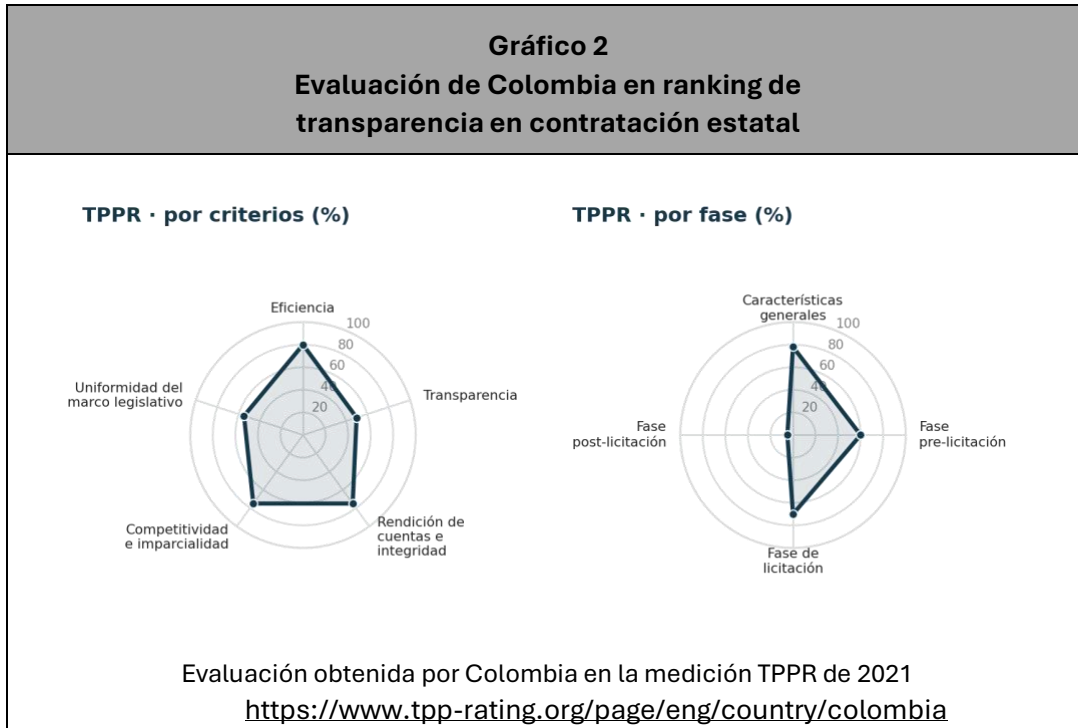
La corrupción también prolifera en espacios institucionales que no suelen recibir atención prioritaria, pero que concentran riesgos elevados. Más allá de los sectores estratégicos, prácticas como la contratación directa, los convenios interadministrativos, la gestión de transferencias territoriales y la administración del sistema de regalías revelan patrones recurrentes de opacidad, discrecionalidad y débil supervisión. Estas áreas, caracterizadas por una significativa complejidad normativa, escasa trazabilidad del gasto, capacidades institucionales desiguales y baja competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, funcionan como canales silenciosos de extracción de rentas y captura política. Adoptar instrumentos para superar esas debilidades es indispensable para fortalecer la integridad del Estado.

#### *Contratación pública*

La contratación pública sigue siendo el principal canal de riesgo de corrupción en Colombia. Aunque el país ha avanzado en estándares de datos abiertos y transparencia contractual, la contratación directa continúa representando una proporción significativa del gasto, en particular en entidades territoriales con baja capacidad técnica. La fragmentación de procesos para eludir licitaciones, los pliegos direccionados, la limitada competencia, la débil supervisión de la ejecución contractual y la escasa capacidad sancionatoria reducen el efecto disuasivo del marco normativo vigente. Estos factores, combinados con la ausencia de análisis sistemático de riesgo y de monitoreo basado en datos, mantienen altos incentivos para la captura del gasto público a través de redes políticas y empresariales.

La contratación pública colombiana presenta deficiencias estructurales de transparencia y gobernanza frente a estándares internacionales. Según la metodología utilizada por el Transparency Public Procurement Ranking (TPPR), aunque el país cuenta con un marco legal unificado, sistemas electrónicos de contratación y obligaciones de publicación, persisten brechas críticas en materia de interoperabilidad tecnológica, supervisión independiente y participación ciudadana. En particular, Colombia no exige que las plataformas de contratación pública sean interoperables, gratuitas y accesibles en formatos no

discriminatorios, lo que limita la competencia y el acceso equitativo de proveedores potenciales, especialmente pequeñas y medianas empresas<sup>63</sup>.



La ausencia de un órgano independiente de revisión de controversias debilita el control público y la integridad del sistema. Colombia carece de un tribunal o autoridad especializada, ajena a las entidades contratantes, con capacidad para conocer apelaciones y otorgar medidas correctivas oportunas frente a adjudicaciones, inhabilidades, direccionamientos o prácticas anticompetitivas. Ello obliga a los inconformes a recurrir exclusivamente a mecanismos administrativos internos o a litigios judiciales prolongados, lo que reduce la capacidad preventiva del sistema, incrementa costos de transacción y favorece la estabilización de contratos potencialmente irregulares.

<sup>63</sup> Institute for Development of Freedom of Information (IDFI). (2021). *Methodology of the Transparent Public Procurement Rating (TPPR)*. Instituto Anticorrupción. Para más detalles sobre la metodología utilizada por el TPPR, ver acá: <https://idfi.ge/en/transparent-public-procurement-rating> Para el ranking completo, ver acá: <https://www.tpp-rating.org/>

**Caja 7**  
**Ausencia de mecanismo de solución de controversias  
 en la contratación estatal**

La ausencia de un mecanismo ágil e independiente para impugnar adjudicaciones limita la transparencia y la competencia en la contratación pública. En Colombia, los oferentes que cuestionan una decisión de adjudicación deben recurrir a acciones judiciales extensas — como nulidad y restablecimiento del derecho o medidas cautelares— cuyos tiempos, costos e incertidumbre reducen significativamente la capacidad correctiva del sistema.

En contraste, países como Perú cuentan con un Tribunal de Contrataciones del Estado adscrito al Organismo Superior de Contratación Estatal (OSCE), que resuelve recursos de apelación en plazos breves y con criterios técnicos especializados. México permite inconformidades administrativas ante la Secretaría de la Función Pública y revisiones posteriores ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En Estados Unidos, los oferentes pueden interponer protestas ante la Government Accountability Office (GAO), que analiza legalidad, competencia y razonabilidad de la decisión; y Croacia cuenta con una comisión administrativa de primera instancia para conocer quejas o recursos de procesos contractuales (State Commission for Supervision of Public Procurement Procedures (DKOM, por sus siglas originales), cuyas decisiones pueden ser apeladas ante el Tribunal Administrativo Superior de Croacia (High Administrative Court of the Republic of Croatia).

Estas experiencias muestran que contar con instancias administrativas de revisión rápidas, técnicas y obligatorias fortalece la integridad del proceso, disuade direccionamientos y aumenta la confianza del sector privado en la contratación estatal.

Los estándares de apertura y trazabilidad de la información contractual siguen siendo insuficientes, especialmente en las fases posteriores a la adjudicación. Si bien el marco normativo garantiza acceso a planes de compra, avisos de licitación y contratos, Colombia no asegura publicación sistemática, en formato abierto y legible por máquina, de documentos clave como decisiones de comités evaluadores, procesos de apelación, cambios contractuales, información de subcontratistas y reportes de ejecución. Estas lagunas de transparencia contractual y post-contractual dificultan la supervisión ciudadana, el periodismo investigativo, el control fiscal y el análisis comparado de desempeño.

El sistema no contempla mecanismos formales, obligatorios y periódicos de consulta con el sector privado y la sociedad civil. Aunque existen espacios puntuales para observaciones a pliegos, la legislación no impone al regulador de compras públicas la obligación de diseñar, convocar y sustentar procesos de consulta estructurados, como recomiendan la OCDE, la UE y el Banco Mundial. La ausencia de retroalimentación institucionalizada limita la detección temprana de fallas normativas, barreras de entrada, riesgos de captura y condiciones desiguales de competencia.

*Convenios interadministrativos y contratación con ESAL*

Los convenios interadministrativos y la contratación con entidades sin ánimo de lucro (ESAL) se han convertido en mecanismos recurrentes para evadir la selección objetiva, aunque por

vías distintas. Los convenios interadministrativos fueron concebidos para facilitar la cooperación entre entidades públicas con competencias complementarias, pero en numerosos casos se utilizan para transferir recursos a entidades públicas con baja capacidad técnica, que luego subcontratan a privados sin procesos competitivos ni controles suficientes. La contratación con ESAL, por su parte, fue diseñada para vincular organizaciones con trayectoria verificable cuando el objeto contractual requería conocimiento especializado o enfoque social; sin embargo, su uso desnaturalizado ha permitido la proliferación de fundaciones y corporaciones creadas ad hoc, sin idoneidad, que reciben recursos públicos y los reencauzan mediante subcontrataciones opacas. Ambos esquemas —aunque jurídicamente distintos— convergen en efectos similares: generan opacidad, diluyen responsabilidades, encarecen la ejecución y disminuyen la competencia, especialmente en sectores de alta inversión pública como salud, recreación, infraestructura social y proyectos territoriales. La ausencia de límites claros, criterios obligatorios de capacidad operativa y controles previos robustos ha permitido que estas figuras se utilicen para direccionar recursos con fines políticos, al margen del sistema ordinario de contratación estatal.

#### *Régimen de transferencias*

El régimen de transferencias intergubernamentales presenta vulnerabilidades asociadas a una capacidad institucional desigual. El Sistema General de Participaciones (SGP) y otros mecanismos de transferencia operan en municipios con controles internos débiles, limitada planeación presupuestal y alta dependencia de recursos nacionales, lo que facilita acuerdos clientelistas para la ejecución del gasto. La escasa trazabilidad del uso de recursos, la débil vigilancia sobre resultados y la falta de incentivos para mejorar el desempeño administrativo reducen el impacto redistributivo esperado del sistema. En este contexto, las transferencias pueden terminar reforzando estructuras políticas locales capturadas, en lugar de cerrar brechas territoriales.

#### *Regalías*

El sistema de regalías continúa expuesto a riesgos elevados de corrupción, ineficiencia e influencia política. A pesar de reformas recientes orientadas a mejorar transparencia y evaluación, la priorización, aprobación y ejecución de proyectos financiados con regalías siguen marcadas por discrecionalidad, baja calidad técnica y limitada supervisión territorial. La complejidad institucional del SGR, junto con incentivos electorales para utilizar estos recursos como herramienta de negociación política, ha resultado en sobrecostos, obras inconclusas y bajo impacto social. Mientras no existan controles preventivos fuertes, criterios técnicos obligatorios e instancias independientes de evaluación, las regalías seguirán siendo una fuente de captura regional.

#### *Integridad financiera*

La integridad del sistema financiero es un componente central de la lucha contra la corrupción. La posibilidad de lavar activos, financiar actividades ilícitas u ocultar riqueza de origen criminal convierte ganancias derivadas de sobornos, contratos amañados, apropiación indebida, contrabando, narcotráfico o corrupción administrativa en recursos aparentemente legítimos, permitiendo que estas rentas ilícitas se inserten y perduren dentro de la economía formal. Sin mecanismos robustos de prevención, supervisión, reporte y cooperación

internacional, la corrupción deja de ser un riesgo institucional para convertirse en una actividad económica sostenible, rentable y transnacional.

Colombia cuenta con un andamiaje normativo relativamente sólido en materia de LA/FT, pero su implementación presenta brechas críticas. La existencia de la UIAF, el régimen SAGRILAF, la supervisión sectorial de la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Sociedades, la responsabilidad administrativa empresarial y la inclusión de sectores no financieros obligados representan avances significativos. Sin embargo, persisten vacíos en los sistemas de supervisión basada en riesgo, alcance efectivo del beneficiario final, interoperabilidad de bases de datos, inspección aduanera, supervisión descentralizada, trazabilidad de operaciones en zonas de economías ilícitas y criterios homogéneos de debida diligencia entre sectores.

La reciente crisis en la relación entre Colombia y el Grupo Egmont constituye un riesgo grave para la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Las tensiones institucionales, discusiones sobre acceso a información reservada y preocupaciones internacionales sobre independencia, confidencialidad y gobernanza de la UIAF derivaron en restricciones de intercambio de inteligencia financiera. La pérdida —total o parcial— de acceso a la red Egmont limita severamente la capacidad de Colombia para seguir flujos ilícitos, rastrear beneficiarios finales en el extranjero, identificar estructuras societarias opacas, solicitar inteligencia financiera transfronteriza y cooperar en investigaciones de corrupción de alto nivel. Ningún país con economías ilegales tan profundas como las que padece Colombia puede combatir la corrupción y el blanqueo de capitales sin cooperación internacional de inteligencia financiera.

La situación con Egmont también envía señales negativas a GAFI, con implicaciones potencialmente catastróficas. La ruptura, restricción o degradación de cooperación internacional suele encender alertas en evaluaciones de cumplimiento técnico y efectividad operativa, especialmente en los dominios de coordinación internacional, acceso a beneficiarios finales, supervisión financiera, efectividad investigativa y recuperación de activos. Un deterioro sostenido podría conducir a mayor escrutinio, planes de acción acelerados, un proceso de “enhanced follow-up”, e incluso riesgo de inclusión en listas grises, lo que afectaría inversión extranjera, corresponsalías bancarias, calificaciones de riesgo y reputación internacional del sistema financiero colombiano<sup>64</sup>.

El país también enfrenta retrocesos en cooperación bilateral de inteligencia financiera y judicial. Información publicada por autoridades extranjeras y actores del sector financiero indica una reducción en la frecuencia, profundidad y respuesta oportuna a solicitudes internacionales. Esto afecta la calidad de las investigaciones sobre corrupción transnacional, exportaciones ficticias, contrabando técnico, intermediación financiera ilícita, compra de activos inmobiliarios en el exterior con recursos públicos desviados, así como casos de soborno transnacional vinculados a contratación estatal. En un contexto de globalización

---

<sup>64</sup> Egmont Group. (2024, 24 de septiembre). *Statement by the Chair of the Egmont Group on FIU Colombia*. [https://egmontgroup.org/news/statement-by-the-chair-of-the-egmont-group-on-fiu-colombia/#googtrans\(en%7Ces\)](https://egmontgroup.org/news/statement-by-the-chair-of-the-egmont-group-on-fiu-colombia/#googtrans(en%7Ces))

financiera, la falta de reciprocidad o confiabilidad reduce la disposición de otros Estados a compartir inteligencia sensible.

La arquitectura institucional colombiana tampoco garantiza suficiente independencia ni blindaje político para la inteligencia financiera. La dependencia jerárquica de la UIAF del Ejecutivo, la opacidad en procesos de nombramiento, la ausencia de criterios de estabilidad institucional, la falta de supervisión independiente y riesgos de interferencia política en solicitudes de reporte, análisis o remisión de casos generan desconfianza externa e interna. La credibilidad es un insumo operativo en cooperación internacional: sin ella, los socios no comparten información.

Una dimensión adicional, frecuentemente subestimada, es la calidad e integridad de los procesos de selección y nombramiento de quienes dirigen las entidades con funciones estratégicas en materia de transparencia, inteligencia financiera, supervisión, control e investigación. La experiencia comparada demuestra que los primeros nombramientos realizados por una nueva administración pueden condicionar durante varios años la capacidad del Estado para prevenir la corrupción, enfrentar el crimen organizado y resistir procesos de captura institucional. La ausencia de mecanismos robustos de evaluación de mérito, análisis de conflictos de interés y verificación de antecedentes e integridad incrementa el riesgo de que personas sin la idoneidad requerida o con vínculos indebidos accedan a posiciones de alta sensibilidad institucional. En consecuencia, el fortalecimiento de los procesos de selección de altos directivos constituye un componente esencial de cualquier estrategia integral de integridad pública.

De otras parte, la regulación sobre beneficiarios finales sigue siendo uno de los eslabones más débiles del sistema colombiano. Aunque existe un registro oficial administrado por la DIAN (el Registro Único de Beneficiarios Finales, RUB), su cobertura, verificación, interoperabilidad y accesibilidad institucional siguen siendo insuficientes. La inexistencia de acceso automático para órganos de control, la FGN, la ITRC, las superintendencias, la UIAF y entidades territoriales debilita seriamente la capacidad preventiva y sancionatoria frente a la corrupción, la contratación pública, minería ilegal, carteles empresariales, enriquecimiento ilícito y financiación política irregular.

La respuesta investigativa, judicial y patrimonial frente al lavado vinculado a corrupción sigue siendo limitada. Las investigaciones priorizan casos de narcotráfico, tráfico ilegal de armas, minería ilegal y economías criminales, pero rara vez derivan en la desarticulación de redes de corrupción administrativa, funcionarios involucrados o beneficiarios empresariales. La recuperación efectiva de activos relacionados con corrupción continúa siendo baja, fragmentada y lenta, lo que reduce su efecto disuasivo.

El sistema cuenta también con fortalezas institucionales que deben preservarse y consolidarse. La supervisión del sector financiero, la madurez del sector bancario en gestión de riesgo LA/FT, los reportes ROS, la implementación del enfoque basado en riesgo, el ecosistema regulatorio SAGRILAF, y el creciente involucramiento del sector privado formal constituyen activos institucionales importantes. La experiencia técnica del país en análisis financiero también conserva estándares regionales destacados.

La coyuntura actual exige una respuesta urgente, estratégica y diplomática. Restablecer la plena cooperación con Egmont, garantizar la protección institucional de la UIAF, asegurar el cumplimiento de los estándares GAFI ampliar el acceso interinstitucional y público a la información de los beneficiarios finales en sectores de riesgo y de empresas que contratan con el Estado, formalizar criterios de independencia, fortalecer la cooperación internacional operativa y blindar la inteligencia financiera frente a interferencias políticas es indispensable para proteger al Estado, al sistema financiero y a la economía nacional.

### Indicadores para monitorear el avance de la agenda anticorrupción 2026-2030

La experiencia internacional demuestra que la adopción de nuevas leyes, políticas públicas o arreglos institucionales no garantiza por sí sola una reducción efectiva de la corrupción. Por esta razón, las reformas propuestas para el próximo cuatrienio deberían acompañarse de un sistema de monitoreo y evaluación basado en indicadores objetivos, metas verificables y mecanismos periódicos de rendición de cuentas que permitan medir avances, identificar rezagos y realizar ajustes oportunos en la implementación de la política pública.

La construcción de una agenda anticorrupción basada en evidencia requiere definir una línea base al inicio del periodo de gobierno y establecer metas cuantificables para los principales indicadores de desempeño. Ello permitiría evaluar el impacto real de las intervenciones más allá de la expedición de normas o la creación de nuevas instituciones, concentrando la atención en resultados concretos relacionados con la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción.

Sin perjuicio de otros indicadores sectoriales que puedan definirse posteriormente, la siguiente tabla presenta algunos indicadores estratégicos que podrían servir como referencia para el seguimiento de la agenda anticorrupción durante el periodo 2026-2030.

<b>Caja 8</b>	
<b>Indicadores sugeridos para el período 2026-2030</b>	
<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores sugeridos</b>
<b>Percepción y confianza institucional</b>	Índice de Percepción de la Corrupción (Transparency International); indicadores de confianza ciudadana en las instituciones; encuestas nacionales de percepción de corrupción (incluyendo las que forman parte integrante de la Encuesta de Cultura Ciudadana del DANE).
<b>Estado de Derecho y calidad institucional</b>	Puntaje de Colombia en el Rule of Law Index del World Justice Project; indicadores del Bertelsmann Transformation Index; mediciones internacionales de gobernanza y control de la corrupción.
<b>Prevención de la corrupción</b>	Número de declaraciones patrimoniales auditadas con enfoque basado en riesgo; porcentaje de sujetos obligados con conflictos de interés gestionados; número de verificaciones realizadas sobre

	beneficiarios finales; porcentaje de entidades cubiertas por programas de integridad.
<b>Investigación y sanción</b>	Tiempo promedio de duración de investigaciones y procesos por corrupción; número de imputaciones, acusaciones y condenas; tasa de prescripción de procesos; valor de los bienes objeto de extinción de dominio o recuperación patrimonial.
<b>Contratación pública y gestión fiscal</b>	Porcentaje de contratación adelantada mediante procesos competitivos; utilización efectiva de SECOP II; número de alertas tempranas generadas mediante analítica de datos; reducción porcentual de contratos con único oferente en sectores de alto riesgo.
<b>Integridad electoral</b>	Oportunidad en la auditoría de informes financieros de campañas; porcentaje de reportes revisados con metodologías basadas en riesgo; número de cruces automatizados de información entre autoridades electorales, tributarias y financieras.
<b>Transparencia y participación ciudadana</b>	Tiempo promedio de respuesta a solicitudes de acceso a la información; utilización de canales de denuncia; número de denuncias verificadas; nivel de implementación de políticas de datos abiertos y transparencia proactiva.

Más allá de la evolución de los indicadores internacionales, el éxito de la próxima administración debería medirse por su capacidad para fortalecer las capacidades permanentes del Estado en materia de prevención, investigación y sanción de la corrupción, reducir los riesgos de captura institucional, mejorar la transparencia en la gestión pública y aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. En este sentido, se recomienda que el Gobierno Nacional publique periódicamente informes de seguimiento sobre el avance de la política pública anticorrupción y su agenda de implementación, con base en una metodología previamente definida, indicadores verificables y metas de corto, mediano y largo plazo.

### **Una agenda priorizada para el próximo gobierno**

Las recomendaciones de este informe difieren en complejidad, costo político, horizonte temporal y requisitos institucionales. Por eso, más que una lista de prioridades, se propone una hoja de ruta que secuencia las principales iniciativas y concentra los esfuerzos iniciales en las reformas con mayor potencial de generar capacidades permanentes de prevención, detección y sanción. Las dos matrices del Anexo 1 complementan esta secuencia, identificando para cada reforma el actor responsable y el instrumento de implementación.

### Una agenda realista: priorizada y secuenciada

La fortaleza de esta agenda es que no es una lista de buenas intenciones, sino una secuencia. Los primeros 100 días sientan las bases institucionales (política nacional, línea base, nombramientos blindados y reformas de mayor consenso); el primer año pone en marcha las capacidades de prevención y detección; el segundo año aborda las reformas que exigen concertación política; y el mediano plazo acomete las transformaciones estructurales. El orden busca generar resultados tempranos y construir el capital político necesario para las reformas más complejas.

#### Primeros 100 días

El objetivo es sentar las bases institucionales para liderar y coordinar la agenda durante todo el periodo de gobierno.

- **Política y línea base:** adoptar una Política Nacional de Integridad, Transparencia y Lucha contra la Corrupción con metas e indicadores verificables, y definir una línea base para el seguimiento de las reformas.
- **Secretaría de Transparencia:** fortalecer las capacidades técnicas, operativas y de coordinación de la Secretaría de Transparencia como principal articulador de la agenda, e incorporar al Secretario(a) de Transparencia como invitado permanente al Consejo de Ministros.
- **Nombramientos blindados:** adoptar un procedimiento reforzado de selección y verificación de integridad para dirigir las entidades estratégicas —Secretaría de Transparencia, UIAF, DNI, DIAN y Superintendencias—, con debida diligencia, verificación de antecedentes y análisis de conflictos de interés.
- **Reformas de mayor consenso:** impulsar las reformas normativas de mayor consenso técnico: modernización de las declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés, fortalecimiento del régimen de beneficiarios finales, actualización de la política de transparencia y datos abiertos, y una estrategia nacional de interoperabilidad de la información.
- **Regímenes especiales:** adelantar una revisión integral de las entidades con regímenes especiales de contratación —Ecopetrol y sus subsidiarias, Findeter, Fondo Adaptación y ENTerritorio— para diseñar planes de prevención y control basados en riesgo.

#### Primer año de gobierno

La transición del diseño a la ejecución: que las nuevas herramientas empiecen a producir resultados verificables.

- **Capacidades de detección:** consolidar el registro de beneficiarios finales, el sistema integrado de denuncias, la estrategia de interoperabilidad y las plataformas de analítica de datos para la identificación temprana de riesgos.

- **Supervisión basada en riesgo:** poner en funcionamiento los mecanismos de auditoría y supervisión basados en riesgo e iniciar la implementación del nuevo régimen de declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés.
- **Monitoreo y evaluación:** activar los sistemas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Integridad.
- **Estrategias sectoriales:** desarrollar estrategias de integridad para los ámbitos de mayor exposición —contratación pública, infraestructura, salud, empresas estatales y gobiernos territoriales—, con mapas de riesgo, planes de mitigación e indicadores de desempeño.

### Segundo año de gobierno

Las reformas que requieren mayor concertación política e institucional.

- **Reforma político-electoral:** promover las reformas al financiamiento político y de precampañas, el fortalecimiento del Consejo Nacional Electoral, la regulación de los gastos de terceros, la revisión del régimen de inscripción por firmas y la evaluación de listas semicerradas.
- **Investigación y sanción:** consolidar el fortalecimiento de las capacidades investigativas y sancionatorias de la Fiscalía, la Rama Judicial y los órganos de control, con especialización para los casos complejos de corrupción y criminalidad organizada.

### Mediano plazo

Las reformas estructurales que exigen procesos graduales y amplios acuerdos.

- **Servicio civil meritocrático:** fortalecer la meritocracia en el empleo público y reducir la provisionalidad.
- **Órganos de control:** modernizar la arquitectura institucional y reforzar las garantías de independencia de los organismos de control.
- **Integridad territorial y social:** profundizar las capacidades territoriales de prevención, consolidar ecosistemas de integridad pública y privada y fortalecer la participación ciudadana y el control social.

La implementación escalonada busca construir capacidades permanentes del Estado y reducir la dependencia de la política anticorrupción respecto del liderazgo de una sola administración.

### Conclusión

La corrupción constituye una restricción crítica para el desarrollo económico, la estabilidad institucional y la cohesión social en Colombia. Pese a avances normativos y esfuerzos institucionales, el fenómeno continúa afectando la asignación de recursos públicos, debilitando la provisión de servicios esenciales y erosionando la confianza ciudadana, lo que limita la capacidad del Estado para impulsar un crecimiento inclusivo y sostenible. La

persistencia de altos niveles de impunidad y captura institucional sugiere que las respuestas actuales resultan insuficientes frente a la magnitud y sofisticación del problema.

La experiencia reciente demuestra que reformas legales aisladas no modifican por sí mismas los incentivos que sostienen la corrupción. La arquitectura institucional continúa fragmentada, con mandatos superpuestos, mecanismos débiles de rendición de cuentas y limitada capacidad para detectar, investigar y sancionar conductas indebidas, especialmente en el nivel territorial. Además, la financiación política, la contratación pública y el funcionamiento de los órganos de control siguen expuestos a interferencias económicas y políticas que distorsionan la toma de decisiones y reducen la efectividad de las políticas públicas.

La próxima administración enfrenta una ventana de oportunidad para redefinir la agenda anticorrupción nacional bajo un enfoque integral, preventivo, innovador y basado en evidencia. Ello implica priorizar reformas que fortalezcan la independencia institucional, mejoren la trazabilidad del gasto público, aumenten la transparencia en la interacción entre sector público y privado, y profesionalicen la gestión estatal, particularmente en sectores y territorios de alto riesgo. Para maximizar su impacto, estas medidas deberán acompañarse de coordinación interinstitucional efectiva, asignaciones presupuestales suficientes y sistemas de monitoreo con indicadores verificables.

La sostenibilidad de cualquier esfuerzo anticorrupción dependerá de la capacidad del gobierno de construir coaliciones políticas y sociales duraderas en favor de la integridad pública. La participación del sector privado formal, la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y los gobiernos territoriales será fundamental para elevar costos reputacionales, generar presión pública y asegurar continuidad más allá de los ciclos electorales. Un liderazgo presidencial robusto, consistente y respaldado por decisiones técnicas enviaría una señal creíble de compromiso reformista.

Las recomendaciones formuladas en este informe deben entenderse como una agenda integral y secuenciada de fortalecimiento institucional, y no como un conjunto aislado de iniciativas. Algunas pueden implementarse mediante decisiones administrativas durante los primeros meses de gobierno, mientras que otras requerirán reformas legales, procesos graduales de fortalecimiento institucional o amplios consensos políticos. Con el propósito de facilitar su implementación, la sección «Una agenda priorizada para el próximo gobierno» ordena estas reformas en una secuencia temporal, y el Anexo 1 presenta dos matrices que identifican los mecanismos de implementación, las entidades responsables y los principales desafíos asociados a cada una de ellas. En conjunto, estos instrumentos buscan transformar el diagnóstico y las recomendaciones contenidas en este informe en una agenda práctica, gradual y verificable para fortalecer la integridad pública y prevenir la corrupción durante el periodo 2026-2030.

## Anexo 1

### Matrices de implementación de la agenda anticorrupción 2026-2030

La hoja de ruta presentada ofrece una secuencia estratégica para la implementación de la agenda anticorrupción durante el periodo 2026-2030. No obstante, la viabilidad de cada reforma depende de la distribución constitucional y legal de competencias entre las distintas ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes y las diferentes entidades del Estado.

Con el propósito de facilitar la implementación de las recomendaciones formuladas en este informe, las tablas que se presentan a continuación las clasifican de acuerdo con el principal actor responsable de impulsarlas y el mecanismo institucional requerido para su adopción. Esta clasificación no constituye un orden adicional de prioridad, sino un instrumento práctico para orientar la planeación gubernamental, identificar las reformas que pueden ser promovidas directamente por el Gobierno Nacional y distinguir aquellas que requieren procesos de concertación política, iniciativas legislativas complejas, reformas constitucionales o la participación activa de otras instituciones del Estado.

En consecuencia, la Tabla A reúne las recomendaciones cuya implementación puede ser liderada directamente por el Gobierno Nacional mediante decisiones administrativas, políticas públicas o iniciativas legislativas ordinarias. Por su parte, la Tabla B agrupa aquellas reformas que, por su naturaleza, exigen la concurrencia de otras ramas del poder público, organismos autónomos, entidades territoriales o procesos de reforma institucional de mayor alcance.

En conjunto, la hoja de ruta y las tablas de implementación buscan ofrecer una agenda coherente, gradual y realista, que permita generar resultados tempranos, fortalecer progresivamente las capacidades del Estado y construir una política de integridad pública sostenible en el tiempo.

#### Tabla A.

##### Reformas de implementación directa por el Gobierno Nacional.

Las recomendaciones incluidas en esta tabla corresponden a iniciativas cuyo liderazgo puede ser asumido directamente por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Su implementación puede materializarse mediante decisiones administrativas, actos reglamentarios, políticas públicas, ajustes institucionales o proyectos de ley promovidos por el Ejecutivo ante el Congreso de la República.

La inclusión de una recomendación en esta tabla no implica que su adopción dependa exclusivamente del Gobierno Nacional ni constituye un orden de prioridad entre las distintas iniciativas. La secuencia sugerida para su implementación se desarrolla en la Hoja de Ruta presentada anteriormente y responde a criterios de oportunidad, complejidad institucional, costo político y generación de capacidades estatales. El propósito de esta clasificación es exclusivamente facilitar la identificación del principal actor llamado a liderar cada reforma y contribuir a una adecuada planeación de la agenda gubernamental.

Recomendación	Objetivo principal	Instrumento principal de implementación	Entidad líder	Principales desafíos para su implementación
Adoptar una Política Nacional de Integridad, Transparencia y Lucha contra la Corrupción	Coordinar la política anticorrupción y establecer una agenda integral de prevención, detección y sanción.	Documento CONPES, decreto o política pública nacional.	Presidencia de la República – Secretaría de Transparencia.	Lograr una coordinación efectiva entre entidades, asegurar apropiación política de alto nivel y establecer mecanismos de seguimiento con recursos suficientes y responsabilidades claramente definidas.
Institucionalizar un Sistema Nacional de Coordinación Anticorrupción liderado por la Secretaría de Transparencia, con un tablero público de seguimiento trimestral, metas verificables para cada entidad participante y mecanismos periódicos de rendición de cuentas ante la Comisión Nacional de Moralización y la ciudadanía.	Mejorar la coordinación, el seguimiento y la rendición de cuentas de la política anticorrupción mediante una arquitectura permanente de gobernanza.	Decreto presidencial y adopción de un sistema nacional de monitoreo y seguimiento basado en indicadores..	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.	Garantizar la participación efectiva de todas las entidades, generar incentivos para el cumplimiento de compromisos y consolidar una cultura de coordinación basada en resultados y transparencia.
Modernizar el régimen de declaraciones patrimoniales	Prevenir conflictos de interés y fortalecer la detección temprana del enriquecimiento injustificado.	Proyecto de ley y ajustes regulatorios.	Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Función Pública.	Conciliar la transparencia con la protección de datos personales, fortalecer los mecanismos de verificación y desarrollar capacidades analíticas para auditorías basadas en riesgo.
Fortalecer el régimen de beneficiarios finales	Incrementar la transparencia societaria y dificultar el uso de estructuras jurídicas para ocultar activos o conflictos de interés.	Decreto, reglamentación o reforma legal.	DIAN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Garantizar la calidad y actualización de la información, mejorar los mecanismos de verificación y ampliar la interoperabilidad entre registros nacionales e internacionales.
Crear un sistema integrado de denuncias	Facilitar la detección temprana de hechos de corrupción y mejorar la trazabilidad de las denuncias.	Acto administrativo y desarrollo tecnológico.	Secretaría de Transparencia.	Superar celos institucionales y preocupaciones por filtración de información, integrar plataformas actualmente dispersas, generar confianza en los denunciantes, evitar duplicidades y

Recomendación	Objetivo principal	Instrumento principal de implementación	Entidad líder	Principales desafíos para su implementación
Implementar analítica de datos anticorrupción	Fortalecer la prevención y detección de riesgos mediante inteligencia y análisis de datos.	Política pública e inversión tecnológica.	Secretaría de Transparencia – DNP.	garantizar mecanismos adecuados de protección y seguimiento. Superar la fragmentación de bases de datos, fortalecer la interoperabilidad tecnológica, desarrollar capacidades analíticas especializadas y asegurar la calidad de la información disponible.
Implementar un esquema permanente de monitoreo y evaluación de riesgos de corrupción en la contratación y el gasto de entidades sujetas a regímenes especiales (e.g. Ecopetrol, Findeter, Fondo Adaptación y ENTerritorio).	Fortalecer la transparencia y la gestión basada en riesgos en entidades sujetas a regímenes especiales de contratación, reduciendo riesgos de captura institucional, conflictos de interés y uso ineficiente de recursos públicos.	Directiva presidencial, lineamientos de política pública, metodologías de auditoría basada en riesgo y fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y analítica de datos.	Secretaría de Transparencia, en coordinación con el DNP, Colombia Compra Eficiente, la Contraloría General de la República y las juntas directivas de las entidades respectivas.	Acceder oportunamente a información de entidades con regímenes especiales, armonizar estándares de supervisión, superar resistencias institucionales y fortalecer las capacidades de monitoreo basado en riesgo. Adaptar las herramientas de integridad a las particularidades de cada sector, lograr apropiación institucional y asegurar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación.
Adoptar una estrategia de integridad en sectores de alto riesgo	Reducir riesgos de corrupción en sectores estratégicos mediante enfoques diferenciados y preventivos.	Lineamientos administrativos y políticas sectoriales.	Ministerios y entidades sectoriales competentes.	Reducir la resistencia al cambio por parte de algunas entidades contratantes, mejorar la calidad de la información publicada y garantizar el cumplimiento uniforme de los estándares de transparencia.
Fortalecer los mecanismos de transparencia contractual	Mejorar la competencia, la publicidad y el control sobre la contratación pública. Garantizar publicación de procesos contractuales en SECOP.	Reforma normativa y fortalecimiento regulatorio.	Colombia Compra Eficiente.	Superar las diferencias de capacidades institucionales entre entidades territoriales, fortalecer la asistencia técnica y asegurar la sostenibilidad de las iniciativas más allá de
Consolidar una estrategia de integridad territorial	Fortalecer las capacidades institucionales de prevención de la corrupción en entidades territoriales.	Política pública y programas de asistencia técnica.	Departamento Nacional de Planeación – Ministerio del Interior.	

Recomendación	Objetivo principal	Instrumento principal de implementación	Entidad líder	Principales desafíos para su implementación
Fortalecer mecanismos de monitoreo y evaluación	Medir el avance y el impacto de la agenda anticorrupción mediante indicadores verificables y gestión basada en resultados.	Sistema nacional de indicadores y mecanismos periódicos de seguimiento.	Secretaría de Transparencia.	los cambios de gobierno. Definir indicadores confiables y comparables, asegurar la disponibilidad de información de calidad y consolidar una cultura institucional de gestión basada en resultados y rendición de cuentas.
Implementar un procedimiento reforzado de selección y verificación de integridad para los nombramientos de altos directivos de entidades estratégicas para la prevención de la corrupción, la inteligencia financiera, la supervisión estatal y la lucha contra el crimen organizado (incluyendo, entre otras, la Secretaría de Transparencia, la UIAF, la Dirección Nacional de Inteligencia, la DIAN, las Superintendencias y la Instancia de Transparencia y Reacción contra la Corrupción – ITRC).	Garantizar que las entidades con funciones críticas para la prevención de la corrupción y la protección del Estado frente a riesgos de captura institucional sean dirigidas por personas seleccionadas con base en criterios de mérito, excelencia profesional, independencia e integridad, reduciendo el riesgo de infiltración por intereses particulares o estructuras de criminalidad organizada.	Directiva presidencial y adopción de un protocolo de debida diligencia para altos nombramientos, que incorpore procesos reforzados de evaluación de mérito, verificación de antecedentes, análisis de conflictos de interés y evaluación de riesgos de integridad, con acompañamiento de instancias técnicas y mecanismos de transparencia.	Presidencia de la República, con liderazgo de la Secretaría de Transparencia y apoyo de las entidades competentes en materia de verificación de antecedentes e integridad institucional.	Diseñar un procedimiento técnicamente robusto que fortalezca la confianza pública sin afectar las competencias constitucionales de nominación del Presidente; garantizar criterios objetivos y transparentes de evaluación; evitar su utilización con fines políticos; y consolidar mecanismos de participación y control que incrementen la legitimidad y credibilidad de los procesos de selección.
Implementar una Estrategia Nacional de Formación y Cultura de la Integridad con metas verificables, incorporando contenidos obligatorios sobre ética pública e integridad en la educación básica y media, programas de formación para altos directivos del Estado y campañas masivas de sensibilización	Fortalecer la cultura de legalidad e integridad mediante intervenciones educativas y comunicacionales con resultados medibles.	Política pública intersectorial, lineamientos curriculares y programas nacionales de formación y comunicación pública.	Ministerio de Educación, Función Pública y Secretaría de Transparencia.	Coordinar múltiples sectores, asegurar recursos suficientes y desarrollar indicadores que permitan medir cambios efectivos en conocimientos, actitudes y comportamientos frente a la corrupción.

Recomendación	Objetivo principal	Instrumento principal de implementación	Entidad líder	Principales desafíos para su implementación
ciudadana basadas en evidencia.				
Crear una Unidad Nacional de Innovación para la Integridad Pública, encargada de desarrollar y coordinar el uso de inteligencia artificial, analítica avanzada de datos y otras tecnologías emergentes para la prevención, detección temprana e investigación de riesgos de corrupción y captura institucional.	Fortalecer las capacidades tecnológicas del Estado para anticipar, identificar y mitigar riesgos de corrupción mediante el uso de herramientas de innovación, inteligencia de datos y monitoreo predictivo, promoviendo una gestión pública basada en evidencia y riesgos.	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la DIAN, la UIAF y la Agencia Nacional Digital.	Decreto presidencial o reforma administrativa que cree la Unidad y defina sus funciones, acompañado de una estrategia nacional de innovación para la integridad pública y de inversiones en infraestructura tecnológica y talento especializado.	Garantizar el acceso e interoperabilidad de las bases de datos públicas, atraer y retener talento altamente especializado, proteger la privacidad y la seguridad de la información, asegurar la sostenibilidad presupuestal de la Unidad y promover una cultura institucional orientada a la toma de decisiones basada en datos.

## Tabla B. Reformas que requieren la participación de otros órganos del Estado o procesos de reforma institucional de mayor alcance

Las recomendaciones incluidas en esta tabla corresponden a iniciativas cuya implementación trasciende las competencias exclusivas del Gobierno Nacional y requiere la participación activa del Congreso de la República, la Rama Judicial, los órganos de control, las autoridades electorales, las entidades territoriales u otros organismos autónomos e independientes. En varios casos, su adopción demanda reformas legales o constitucionales, amplios acuerdos políticos o procesos graduales de fortalecimiento institucional.

Al igual que en la Tabla A, la presente clasificación tiene un propósito exclusivamente operativo y busca identificar los principales actores llamados a liderar cada reforma. No constituye un orden de prioridad ni modifica la secuencia estratégica de implementación desarrollada en la Hoja de Ruta, la cual responde a criterios de oportunidad, viabilidad institucional y construcción progresiva de capacidades estatales para prevenir, detectar y sancionar la corrupción.

Recomendación	Objetivo principal	Actor(es) líder(es) (y principales actores de apoyo)	Instrumento principal de implementación	Principales desafíos para su implementación
Reestructurar el Consejo Nacional Electoral para fortalecer el control del financiamiento político.	Fortalecer la independencia, capacidad técnica y eficacia del sistema de supervisión del financiamiento político y electoral.	Congreso de la República (con apoyo del CNE, la Registraduría Nacional, los partidos políticos y	Reforma constitucional o legal.	Construcción de consensos políticos, resistencia de actores beneficiados por el modelo vigente y necesidad de preservar

Recomendación	Objetivo principal	Actor(es) líder(es) (y principales actores de apoyo)	Instrumento principal de implementación	Principales desafíos para su implementación
		el Gobierno Nacional).		el equilibrio institucional.
Reformar el régimen de financiación política y de precampañas.	Incrementar la transparencia, trazabilidad y control de los recursos utilizados en la actividad política y electoral.	Congreso de la República (con apoyo del CNE, los partidos políticos y el Gobierno Nacional).	Reforma legal.	Alta sensibilidad política, fortalecimiento de capacidades de supervisión y definición de mecanismos efectivos de control.
Regular los gastos electorales realizados por terceros independientes.	Aumentar la transparencia del financiamiento indirecto de la política y reducir riesgos de captura de candidatos por intereses privados.	Congreso de la República (con apoyo del CNE, la DIAN y la UIAF).	Reforma legal.	Dificultad para identificar gastos indirectos, garantizar la trazabilidad financiera y supervisar nuevas formas de publicidad política en medios digitales.
Revisar el régimen de inscripción de candidaturas mediante recolección de firmas.	Garantizar condiciones equitativas de competencia electoral y mejorar la transparencia de las actividades de precampaña.	Congreso de la República (con apoyo de la Registraduría Nacional y el CNE).	Reforma legal.	Equilibrar el acceso de candidatos independientes con la necesidad de garantizar transparencia, control financiero y equidad electoral.
Evaluar la adopción de un sistema de listas semicerradas o semibloqueadas.	Reducir incentivos para la compra de votos y fortalecer simultáneamente los partidos políticos y la rendición de cuentas democrática.	Congreso de la República (con apoyo de los partidos políticos, la academia y la Misión Electoral).	Reforma constitucional o legal.	Alcanzar acuerdos políticos amplios y equilibrar el fortalecimiento partidista con la competencia democrática interna.
Fortalecer la independencia técnica de las contralorías territoriales.	Reducir riesgos de captura política del control fiscal territorial y mejorar su capacidad preventiva y sancionatoria.	Congreso de la República (con apoyo de la Contraloría General de la República y las entidades territoriales).	Reforma constitucional y legal.	Resistencia política territorial y rediseño del sistema descentralizado de control fiscal.
Fortalecer la carrera judicial y evaluar mecanismos especializados para el conocimiento de casos complejos de corrupción.	Mejorar la independencia, especialización y oportunidad de la respuesta judicial frente a la corrupción de alto impacto.	Consejo Superior de la Judicatura y Congreso de la República (con apoyo de la Rama Judicial y el Ministerio de Justicia).	Reforma legal y fortalecimiento institucional.	Restricciones presupuestales, gestión del cambio institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas especializadas.
Reducir sustancialmente la provisionalidad en el empleo público mediante la fijación de plazos máximos de permanencia en cargos provisionales, la aceleración	Fortalecer la profesionalización e independencia del servicio civil y reducir riesgos de clientelismo,	Congreso de la República y Comisión Nacional del Servicio Civil (con apoyo del Departamento	Reforma legal y fortalecimiento del sistema de carrera administrativa.	Incrementar la capacidad operativa de los concursos, gestionar la transición de miles de cargos provisionales y superar resistencias

Recomendación	Objetivo principal	Actor(es) líder(es) (y principales actores de apoyo)	Instrumento principal de implementación	Principales desafíos para su implementación
de los concursos de mérito para cargos estratégicos y la adopción de un plan nacional de normalización de plantas de personal en entidades de alto riesgo de corrupción.	politización y captura institucional.	Administrativo de la Función Pública y las entidades públicas).		políticas e institucionales.
Implementar una Estrategia Nacional de Formación y Cultura de la Integridad con metas verificables, incorporando contenidos obligatorios sobre ética pública e integridad en la educación básica y media, programas de formación para altos directivos del Estado y campañas masivas de sensibilización ciudadana basadas en evidencia.	Fortalecer la cultura de legalidad e integridad mediante intervenciones educativas y comunicacionales con resultados medibles.	Ministerio de Educación Nacional (con apoyo de Función Pública, la Secretaría de Transparencia, el ICBF, las universidades y las entidades territoriales).	Política pública intersectorial, lineamientos curriculares y programas nacionales de formación y comunicación pública.	Coordinar múltiples sectores, asegurar recursos suficientes y desarrollar indicadores que permitan medir cambios efectivos en conocimientos, actitudes y comportamientos frente a la corrupción.
Modernizar el modelo de gobernanza de los organismos de control y fortalecer sus garantías de independencia.	Incrementar la autonomía, legitimidad y eficacia de los organismos de control frente a riesgos de captura institucional.	Congreso de la República (con apoyo de los órganos de control, la academia y la sociedad civil).	Reforma constitucional y legal.	Alto costo político, necesidad de consensos amplios y preservación de la autonomía e independencia institucional.

## Anexo 2

### Metodología

El informe utiliza una metodología mixta orientada a identificar patrones estructurales de corrupción y no únicamente casos aislados. El análisis combina enfoques cuantitativos, cualitativos, institucionales y comparados para ofrecer una visión comprensiva del fenómeno. El propósito metodológico es aislar factores recurrentes —vacíos normativos, incentivos políticos, dinámicas territoriales, riesgos sectoriales y fallas institucionales— que permiten explicar la persistencia de la corrupción más allá de episodios coyunturales.

El periodo de análisis corresponde al cuatrienio 2022–2025, con referencias históricas cuando son necesarias para contextualizar tendencias. Aunque el foco temporal es el último gobierno nacional, se incorporan datos y eventos desde 2010 con el fin de observar variaciones, continuidad institucional y patrones de largo plazo. El alcance temático abarca corrupción administrativa, captura del Estado, financiamiento político irregular, debilidades de control fiscal y disciplinario, contratación pública, beneficiarios finales, lavado de activos asociado a corrupción y riesgos de gobernanza en sectores estratégicos.

La investigación se sustenta en una triangulación amplia de fuentes para garantizar rigor, verificabilidad y balance analítico. Entre ellas se incluyen indicadores internacionales (Transparencia Internacional, World Justice Project, OCDE, Banco Mundial, BTI, GAFI), estadísticas de entidades nacionales (Contraloría, Procuraduría, Fiscalía General de la Nación (FGN), Función Pública, DIAN, DNP, DANE, UIAF), documentos oficiales (leyes, decretos, Conpes, informes de gestión, auditorías públicas), estudios académicos, investigaciones de *think tanks*, y reportajes de periodismo investigativo verificado. Las decisiones analíticas no se basan en rumores, filtraciones sin trazabilidad o contenido no verificable.

El documento emplea herramientas analíticas complementarias para evaluar la magnitud, naturaleza e incentivos de la corrupción. Estas incluyen análisis descriptivo y estadístico, revisión normativa y jurisprudencial, mapeo institucional de competencias y duplicidades, evaluación sectorial comparada, economía política aplicada, y estudios cualitativos de casos emblemáticos para ilustrar dinámicas sistémicas. Ninguna de estas herramientas, por sí sola, pretende ofrecer causalidad concluyente; su valor radica en la consistencia de los patrones observados.

El análisis reconoce limitaciones inherentes a la disponibilidad, calidad y trazabilidad de la información. Existen vacíos de datos en entidades territoriales con mayor riesgo de captura, subregistros de denuncias y sanciones, restricciones legales de acceso a inteligencia financiera, y procesos judiciales en curso que impiden conclusiones definitivas. Por ello, algunos hallazgos deben entenderse como aproximaciones razonadas sustentadas en evidencia pública, mas no como mediciones exhaustivas.

La independencia técnica del documento es un principio rector del proceso metodológico. Todas las conclusiones, intervenciones y recomendaciones fueron desarrolladas de manera autónoma y no representan necesariamente las posiciones de Fedesarrollo ni de las instituciones citadas. El informe no recibe insumos confidenciales gubernamentales ni

información reservada, y su contenido se basa exclusivamente en fuentes accesibles, verificables y públicas.

La metodología está diseñada para servir a la toma de decisiones de política pública y no únicamente a la descripción del fenómeno. El objetivo final es producir evidencia útil, procesable y priorizada para la formulación de reformas institucionales, regulatorias y administrativas. Por esta razón, el documento privilegia patrones, incentivos, impactos y oportunidades de política sobre la narrativa detallada de escándalos particulares o individuos implicados.

## Anexo 3

### Corrupción, Crimen Organizado y Economías Ilícitas en Colombia

Las economías ilícitas y el crimen organizado constituyen algunos de los principales factores que alimentan la corrupción en Colombia. El narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la trata de personas y otras actividades criminales generan enormes flujos de recursos que pueden utilizarse para corromper funcionarios públicos, infiltrar instituciones, financiar campañas políticas, manipular procesos contractuales y capturar decisiones del Estado. Por esta razón, cualquier estrategia integral de lucha contra la corrupción debe reconocer la estrecha relación que existe entre corrupción, criminalidad organizada y debilidad institucional. El presente anexo examina algunos de estos vínculos y los riesgos que representan para la gobernabilidad, la integridad pública y el Estado de Derecho.

En múltiples regiones del país, actores criminales —incluyendo estructuras asociadas al ELN, el Clan del Golfo, disidencias de las FARC (como la Segunda Marquetalia), organizaciones narcotraficantes, la Oficina de Envigado, los Shottas, Espartanos, redes de contrabando, minería ilegal y mafias locales— han desarrollado mecanismos sistemáticos para instrumentalizar al Estado, influir, cooptar o capturar instituciones públicas<sup>65</sup>. Esta convergencia entre economías ilícitas y corrupción dificulta la provisión de bienes públicos, distorsiona mercados legales y limita la efectividad de las respuestas estatales en seguridad, justicia y desarrollo.

Las economías ilícitas generan incentivos financieros superiores a la capacidad del Estado para prevenir la captura institucional. La cocaína, el oro extraído ilegalmente, el contrabando, la tala ilegal y la apropiación irregular de rentas públicas producen flujos económicos multimillonarios, altamente líquidos y difíciles de rastrear. En ausencia de controles financieros robustos, transparencia contractual, trazabilidad patrimonial y supervisión territorial efectiva, estos recursos operan como mecanismos de corrupción para asegurar protección institucional, intermediación burocrática, acceso a información estratégica y neutralización de investigaciones<sup>66</sup>.

Los riesgos de corrupción se acentúan en territorios donde coexisten debilidad institucional, baja presencia estatal y dependencia fiscal de transferencias nacionales. Municipios rurales con limitada capacidad administrativa, escasa vigilancia fiscal, rotación frecuente de funcionarios, dependencia política de clanes locales o ausencia de prensa independiente presentan mayores probabilidades de captura criminal. En estos escenarios, hospitales, empresas de servicios públicos, oficinas de planeación, secretarías de infraestructura,

---

<sup>65</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2025, 29 de septiembre). *Así ha mutado el crimen en Colombia: de los carteles al modelo en red*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-09/asi-ha-mutado-el-crimen-en-colombia-de-los-carteles-al-modelo-en-red>

<sup>66</sup> Bisca, P. M., Chau, V., Dudine, P., Espinoza, R., Fournier, J.-M., Guérin, P., Hansen, N.-J., & Salas, J. (2024). *Violent crime and insecurity in Latin America and the Caribbean: A macroeconomic perspective*. International Monetary Fund (IMF).

personerías municipales y concejos son utilizados como vehículos para extraer rentas, lavar activos o asegurar contratos direccionados<sup>67</sup>.

La minería ilegal ilustra de manera crítica la convergencia entre corrupción, criminalidad organizada, supervisión y regulación estatal insuficiente. Redes criminales controlan corredores mineros estratégicos mediante sobornos a funcionarios ambientales, autoridades locales, fuerzas de seguridad o supervisores de concesiones mineras o licencias ambientales, lo que permite la expedición irregular de licencias, omisión de controles, manipulación de incautaciones o retraso deliberado en procesos sancionatorios. Paralelamente, empresas fachada y comercializadoras ficticias son utilizadas para legalizar oro u otros minerales o tierras raras de origen ilícito, alimentando cadenas de exportación que gozan de limitada trazabilidad<sup>68</sup>.

La corrupción también altera las prioridades y decisiones operativas de la Fuerza Pública y del sistema de justicia penal. En algunos territorios, pagos ilícitos permiten modificar rutas de patrullaje, evitar operativos, influir en asignaciones de personal, manipular procesos de incautación o facilitar fugas de información estratégica. Del mismo modo, denuncias recurrentes señalan riesgos de interferencia criminal en investigaciones, archivo de procesos, dilaciones procesales o pérdida de evidencia, lo que aumenta la impunidad y consolida el control territorial de estructuras ilegales. Recientemente, varios funcionarios de la Fiscalía General de la Nación (FGN), fueron capturados bajo acusaciones de filtrar información a sujetos objetos de investigaciones penales<sup>69</sup>.

La captura criminal del gasto público profundiza la violencia y consolida mercados políticos ilegales.<sup>70</sup> Contratos de infraestructura, alimentación escolar, transporte, seguridad privada, subsidios rurales, proyectos financiados con regalías y compras municipales pueden convertirse en instrumentos de legitimación económica para grupos armados, lo que les permite expandir su base social, financiar armas, cooptar élites locales o interferir en procesos electorales. Esta dinámica erosiona la competencia política, distorsiona la representación democrática y debilita la confianza ciudadana en el Estado.

Las respuestas institucionales siguen fragmentadas, reactivas y centradas en la persecución penal, sin una estrategia integral que combine seguridad, prevención, inteligencia financiera, transparencia y control territorial. La coordinación entre la FGN, la UIAF, la Policía, la Procuraduría, la Contraloría, las autoridades ambientales, el sector defensa, la DIAN, la

---

<sup>67</sup> OCDE. (2017). *Colombia: La integridad en las entidades públicas del nivel subnacional*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Y Transparencia por Colombia. (2023). *Índice de Transparencia Territorial (ITT) — Resultados nacionales 2023*.

<sup>68</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). (2021). *Illicit Gold Mining in Colombia: Examining the nexus of criminality, corruption, and environmental harm*. Ver acá: <https://ocindex.net/country/colombia>

<sup>69</sup> Álvarez Peñaloza, C. A. (2025, 28 de octubre). *El hijo de fiscal y la excoordinadora del CTI que traficaban información reservada*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/redada-contra-la-corrupcion-judicial-en-barranquilla-capturan-a-hijo-de-fiscal-y-excoordinadora-del-cti-que-trafficaban-informacion-reservada-3503848>

<sup>70</sup> Consejo Superior de Política Criminal. (2022). *Política Criminal Electoral 2022-2025*. Ministerio de Justicia y el Derecho. <https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf>

Superintendencia de Sociedades y las entidades territoriales es limitada y depende de esfuerzos individuales, no de marcos permanentes de cooperación. Esta fragmentación dificulta el análisis y combate riguroso contra las redes criminales y su interacción con estructuras políticas y administrativas<sup>71</sup>.

El próximo gobierno deberá asumir la convergencia entre corrupción y economías ilícitas como un desafío de seguridad nacional, desarrollo territorial y sostenibilidad fiscal. Una estrategia eficaz requerirá fortalecer inteligencia financiera, trazabilidad de bienes, monitoreo predictivo del gasto público territorial, protección de denunciantes, reformas a la contratación local, mayor supervisión del uso de regalías, depuración de registros mineros, transparencia electoral, interoperabilidad de bases de datos y presencia institucional preventiva en zonas de riesgo. El éxito dependerá de cerrar la brecha entre capacidades criminales altamente sofisticadas y respuestas estatales fragmentadas y predominantemente burocráticas.

---

<sup>71</sup> Idem. pp. 21-22.

## Anexo 4 Siglas

ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANM	Agencia Nacional de Minería
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCE	Colombia Compra Eficiente
CGR	Contraloría General de la República
CE	Consejo de Estado
CHIP	Consolidar de Hacienda e Información Pública
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación (FGN)
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FGN	Fiscalía General de la Nación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IIEA	Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías

ITRC	Agencia del Inspector General de Rentas, Tributos y Contribuciones Parafiscales
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministro de Hacienda y Crédito Público
MinTic	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCP	Open Contracting Partnership
OCDS	Open Contracting Data Standard
PGN	Procuraduría General de la Nación
POLFA	Policía Fiscal y Aduanera (DIAN)
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
ST	Secretaría de Transparencia de la Presidencia
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SS	Superintendencia de Sociedades
Supersalud	Superintendencia Nacional de Salud
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
TI	Transparencia Internacional
TPPR	Transparency Public Procurement Ranking
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UNCAC	Convención Internacional de Lucha Contra la Corrupción
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión para la Prevención de Riesgos y Desastres
WJP	World Justice Project