

KAS

Diciembre 2011

Papers No. 14

Alcances y limitaciones del Estatuto
Anticorrupción: recomendaciones
para una reglamentación efectiva y eficaz



Konrad
Adenauer
Stiftung





Tabla de contenidos

Prólogo	3
Introducción	4
1 El Estatuto Anticorrupción y el sector privado	7
Medidas anticorrupción en las relaciones público - privadas	9
Maduración de proyectos	11
2 Estatuto Anticorrupción y sector salud	12
Mecanismos para fortalecer el control y la vigilancia frente a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud	14
Medidas penales para la lucha contra la corrupción en el sector salud ...	16
3 El Estatuto Anticorrupción y los organismos de control del Estado	19
Capacidad institucional	20
Innovación legislativa	22
Retos para la aplicación del Estatuto Anticorrupción	25
4 Conclusiones	26



Prólogo

La elaboración de documentos de opinión denominados *KAS Papers* responde a la vocación de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung por propiciar debates sobre asuntos relevantes de la realidad de Colombia, que contribuyan a entender los problemas y brinden alternativas para sus soluciones. Para ello, se han conformado grupos de trabajo que son dirigidos por un facilitador especializado, quien a través de estos documentos, de manera crítica y propositiva, presenta recomendaciones y sugerencias a los tomadores de decisión en determinada política pública.

Los grupos están compuestos por actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, academia, sociedad civil, partidos políticos, gobierno nacional, regional y local, empresarios, organizaciones sindicales y organizaciones internacionales de cooperación, entre otras.

Para este décimo cuarto número es necesario agradecer a la Corporación Transparencia por Colombia por su aporte como coordinadora y redactora del documento y por su capacidad de convocatoria a los diferentes órganos de control, organizaciones responsables de la salud en Colombia y al sector privado, quienes con sus contribuciones en las diferentes sesiones de trabajo hicieron posible este documento.

Estos *KAS Papers* serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades tengan que ver con los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, los comentarios y las posiciones que contengan los *KAS Papers* no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Autor Facilitador: *Corporación Transparencia por Colombia*

Editor *KAS Papers*: *Prof. Dr. Stefan Jost*



Introducción

La corrupción, entendida como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados¹, es un fenómeno de carácter internacional que tiene implicaciones nefastas para los países y los ciudadanos ya que afecta la gobernabilidad, debilita el Estado de Derecho y la legitimidad de las instituciones, quebranta la integridad nacional y constituye un detrimento para el patrimonio público, y con ello, para los recursos destinados a las políticas públicas, en particular las que están dirigidas a satisfacer necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En Colombia, los indicadores han evidenciado niveles preocupantes de aumento de los riesgos de corrupción, incremento de victimización por esta causa y una debilidad en la capacidad de investigación y sanción por parte de los organismos de control y de la rama judicial, todo lo cual se traduce en una percepción generalizada de creciente corrupción. Esto se corrobora con los resultados del último Índice de

Percepción de Corrupción, IPC 2011, estudio de opinión realizado por Transparencia Internacional, en el cual la medición de la percepción de corrupción en Colombia obtuvo un puntaje de 3,4 sobre 10 (donde 0 es alta percepción de corrupción y 10 baja) y se ubica al país en el lugar 80 entre 183 naciones evaluadas².

La Encuesta Nacional de Corrupción realizada por el Centro Nacional de Consultoría para la Revista Credencial reveló que 94% de los encuestados considera “grave” el problema de Corrupción en el país³. De la misma manera, en el III Panel de Opinión 2011 de Cifras y Conceptos frente a la pregunta sobre ¿cuáles serán los mayores desafíos para el país en el 2012?, la mayoría de los encuestados (22%) respondió “combatir la corrupción”⁴. Estas calificaciones demuestran que es necesario formular y diseñar una política integral de alcance nacional y territorial anti-corrupción y hacer efectivos los ajustes

¹ Definición clásica de corrupción de Transparencia Internacional.

² Corruption Perception Index, Transparency International. Siendo 0 la mayor percepción de corrupción y 10 la menor percepción de corrupción.

³ Gran Encuesta sobre Corrupción. Centro Nacional de Consultoría para Revista Credencial. Realizada del 9 al 23 de agosto de 2011.

⁴ III Panel de Opinión 2011. Cifras y Conceptos. Medición de Junio 20 a Septiembre 20 de 2011.



institucionales, las investigaciones y las sanciones necesarias para combatir este flagelo.

En este sentido, la sanción de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción refleja la intención del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) de hacerle frente al problema de la corrupción en Colombia. La Ley, cuyo propósito es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, representa sólo uno de los componentes de una política integral de lucha contra la corrupción.

Sin embargo, estas políticas no son nuevas. En el gobierno de Ernesto Samper (1992-1996) se promulgó el Estatuto Anticorrupción o Ley 160 de 1995 orientada a preservar la moralidad pública y erradicar la corrupción administrativa, pero que a juzgar por los desafiantes hechos de corrupción que durante esos años y hasta hoy han desatado graves escándalos en la opinión pública, no ha funcionado. Entonces, ¿para qué un nuevo estatuto?

En primer lugar, la ciudadanía, agobiada por numerosas denuncias sobre hechos de corrupción, demandaba acciones rápidas y contundentes en la

lucha contra este flagelo y la promulgación de una ley poderosa y eficaz era la mejor forma de darle respuesta a esa demanda.

En segundo lugar, si bien existía una ley anticorrupción, esta se centraba en la corrupción de servidores públicos, haciendo énfasis en el cohecho, el tráfico de influencias y el peculado, entre otros. Sin embargo, los actos de corrupción realizados por privados quedaban sujetos a los tipos penales de estafa, abuso de confianza, hurto y fraude, tipos que no se ajustan a las prácticas de corrupción privada. Es por ello que uno de los grandes avances de esta nueva ley es la tipificación de la corrupción entre privados, que ha generado grandes pérdidas para estos así como para el patrimonio del Estado.

En tercer lugar, la comunidad internacional ha venido ejerciendo una fuerte presión para la adopción de medidas legales para la lucha contra la corrupción. Es por ello que, tras la firma de las convenciones contra la corrupción de la ONU y de la OEA, los Estados firmantes como Colombia quedaron obligados a adoptar las medidas necesarias para hacerlas cumplir. Si bien el Estatuto Anticorrupción no retoma todas las medidas establecidas en las convenciones,



sí incluye algunas recomendaciones en las que los organismos multilaterales han venido insistiendo reiteradamente. Tal es el caso de la adecuada reglamentación del soborno transnacional y la ya mencionada corrupción privada, entre otros.

De esta manera, la sanción del Estatuto Anticorrupción es un gran avance en la lucha contra la corrupción e indica una voluntad política del Gobierno y del Congreso que debe ser aplaudida, pero sobre todo debe ser mantenida en el tiempo más allá del gobernante de turno. En últimas, se adoptan mecanismos institucionales que permitan a los gobiernos, en coordinación con los órganos de control, investigación y sanción, reaccionar ante las prácticas riesgosas que pueden llevar a hechos de corrupción.

El esfuerzo ahora, luego de la sanción de esta Ley, debe enfocarse en su reglamentación, para evitar que se pierda en la inmensidad de leyes que se quedan en el papel y no tienen una efectividad real y duradera en el país. De tal manera, se hace necesaria una constante interacción con las tres ramas del poder, los órganos de control, los tres niveles políticos y administrativos y los diferentes sectores de la sociedad civil para una implementación expedita y efectiva.

Así mismo, será fundamental armonizar la reglamentación del Estatuto Anticorrupción con el Plan Nacional de Desarrollo (capítulo Buen Gobierno, Participación Ciudadana y Lucha contra la Corrupción), el CONPES de Rendición de Cuentas y Participación y las convenciones internacionales, además de los requerimientos de la OCDE, organismo multilateral al que Colombia aspira a ingresar en los próximos años.

Teniendo en cuenta esto, la Corporación Transparencia por Colombia y la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, KAS, se han unido para realizar este documento que pretende generar un insumo para la reglamentación del Estatuto Anticorrupción. El objetivo es evaluar su contenido a la luz de la realidad de algunos sectores a los que impacta, para analizar las implicaciones, los alcances y las limitaciones de la Ley y proponer recomendaciones para su correcta implementación.

El presente documento recopila la información que suministraron representantes del sector privado, el sector de la salud y los organismos de control del Estado a quienes apuntan muchas de las medidas, pero que además son quienes viven el día a día de la



aplicación de la Ley. Para estos sectores, el Estatuto surge como una oportunidad y una herramienta para fortalecerse e implementar correcciones frente a los aspectos vulnerables que favorecen la comisión de hechos corruptos en su interior. Sin embargo, la Ley también contiene serios inconvenientes y falencias que fueron identificados en las mesas de discusión

organizadas para la elaboración de este texto.

En tal sentido, este documento resulta fundamental para la reglamentación del Estatuto, ya que presenta un análisis detallado de los puntos más controversiales en el texto y vislumbra los obstáculos que pueden impedir su eficaz aplicación.

1 El Estatuto Anticorrupción y el sector privado

Uno de los puntos novedosos que contiene el Estatuto Anticorrupción es la preocupación por incluir medidas orientadas a penalizar y tipificar delitos de corrupción en el sector privado. Este interés surge a partir de la necesidad del Estado de fortalecer su capacidad de control sobre prácticas corruptas en un contexto en el que la incidencia del mercado aumenta sobre la toma de decisiones económicas y políticas, fortaleciendo la urgencia de crear un ambiente de confianza y competitividad que es distorsionado por los efectos nocivos de la corrupción, y con esto, las promesas de desarrollo económico para el país⁵.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que no se debe incurrir en el círculo

vicioso en el cual se cree que la responsabilidad es exclusivamente del Estado como cabeza del orden legal, sino que es necesario incluir otros actores como los empresarios o la ciudadanía, quienes tienen un rol dentro de la sociedad en el que deben compartir la responsabilidad activa o pasiva en la corrupción y en las acciones para combatirla, dando lugar a la noción de corresponsabilidad. “El sector empresarial, como parte de la sociedad, desempeña un papel fundamental como agente del desarrollo económico y social, e incluso, como actor del control, en la medida en que también posee la capacidad de ejercerlo desde su propio ámbito de acción”⁶.

⁵ Misas, Gabriel (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, Prácticas y estrategias*. Bogotá: Contraloría General de la República, Bogotá. pp. 22.

⁶ Segunda Encuesta Nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. (2010). Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia. p. 16.



Con la meta trazada por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 de incrementar la inversión extranjera directa a 13 billones de dólares para el final del período, e ingresar a la OCDE, se ha comprometido a proveer un marco regulatorio en los aspectos que la organización delimita y proveer incentivos para que las compañías se comprometan con este y construyan modelos de buenas prácticas empresariales⁷ a partir de él.

El Estatuto Anticorrupción representa un esfuerzo importante en el marco de los deberes contraídos por el país en su interés por ingresar a la OCDE.

⁷ *Investment Policy Review of Colombia. Summary and Questions (2011).*

La consideración de medidas punitivas que sancionan conductas de carácter transnacional y en favor de la transparencia representa un mensaje claro de que en Colombia hay estabilidad en las reglas de juego y que no serán toleradas conductas desleales que distorsionen el clima de negocios favorable para atraer la inversión.

En el Estatuto, se pueden resaltar la inclusión de delitos como el soborno transnacional (artículo 30) y el reconocimiento de delitos de personas jurídicas (artículo 34) como innovaciones a tener en cuenta por hacer parte de las recomendaciones que se planteaban como necesarias para la inclusión de Colombia en la OCDE. En los países con un marco normativo sobre delitos económicos, la punitividad de hechos cometidos por la empresa, representada por su cabeza jerárquica a la cual se le imputaba la medida sancionatoria, es un principio angular del sistema penal desde décadas atrás y en Colombia no había sido introducida. La equiparación con la tendencia normativa a nivel internacional es un gran paso para el país, pues rompe con esquemas que, por estar alineados a viejas teorías del derecho penal, abrían un gran campo para la corrupción en el sector privado.



Igualmente, el establecimiento del soborno transnacional como delito genera un clima inversionista mucho más estable. Hoy, al menos normativamente, los estados miembros de la OCDE, donde se agrupan los países más desarrollados del globo, y particularmente sus empresas, pueden tener garantías de que no van a sufrir ningún tipo de intervención en sus negocios en Colombia. Esta situación se traduce en la estabilidad del sistema de mercado, de flujos internacionales y de inversión extranjera directa, ejes centrales del actual Gobierno.

Medidas anticorrupción en las relaciones público - privadas

Principalmente los artículos 16 sobre corrupción privada y 17 sobre administración desleal del Estatuto son los referentes normativos en lo que a corrupción en el sector privado se refiere. Estas herramientas buscan generar desincentivos por medios punitivos como la pérdida de libertad a aquellos que incurran en estas conductas que de una u otra manera generan un perjuicio en el patrimonio empresarial. A primera vista parece una medida que en realidad apunta a su cometido, no obstante tiene de

dos problemas fundamentales: redundancia frente a normas anteriores y desconexión con la cultura de cero tolerancia frente a la corrupción, ya que en general el Estatuto tiende a fortalecer sanciones en lugar de fortalecer la prevención frente a las conductas corruptas, encaminada a generar una cultura de transparencia e integridad en la sociedad colombiana.

Sobre el primer punto se ha evidenciado que dichas normas refuerzan medidas preexistentes en otras normas, por tanto su inclusión en el Estatuto parece repetitiva pues estas actividades ya estaban proscritas dentro del ordenamiento jurídico.





Un ejemplo de ello es el artículo 17 que penaliza las conductas de administración desleal con relación a normas consagradas en el Código Penal vigente. Adicionalmente, tiene un vacío importante y es la dificultad para probar la comisión del delito y por tanto su reglamentación eficaz resulta poco factible. ¿Cómo se pueden establecer parámetros taxativos de cuándo se está frente a una conducta de administración desleal?

No obstante lo anterior, si bien esta disposición no es de fácil reglamentación, el sector privado tiene mucho que aportar a la hora de combatir las prácticas de administración desleal. En especial, cabe mencionar el impulso a la creación de comités de auditoría o monitoreo de las acciones emprendidas por el administrador de la empresa con el fin de que haya una rendición de cuentas constante que permita identificar actos desleales en el tiempo correcto.

En el esfuerzo por eliminar prácticas como la corrupción privada, algunos sectores consideran que el Estatuto podría ser un obstáculo. Esto se debe a que si alguna de las partes en un proceso licitatorio evidencia la comisión de prácticas corruptas o la existencia de riesgo para que ocurran, no podrá

exhortar la denuncia del proceso licitatorio pues podría incurrir en medidas anticompetitivas proscritas por el mismo Estatuto en el artículo 27 que penaliza los acuerdos restrictivos a la competencia. Así pues, dentro de la normativa se encuentra una antinomia jurídica que constriñe a los empresarios a la hora de luchar contra estos actos. Un ejemplo muy claro lo mostró la Cámara Colombiana de Infraestructura que se vio forzada a retirar de sus códigos autorregulatorios los pactos de no contratación con personas señaladas de realizar actos de corrupción, pues podrían adecuarse al tipo castigado en el artículo 27 sobre medidas competitivas.

Respecto al segundo punto, que resalta la desconexión de las medidas descritas anteriormente frente a la cultura de cero tolerancia a la corrupción, se percibe cierto escepticismo frente a la eficacia de fortalecer medidas sancionatorias en este tema, pues se cree que son poco disuasorias a la hora de atacar hechos de corrupción, principalmente en lo que se refiere a las prácticas entre el sector privado. Por ello la experiencia normativa de Colombia, como lo demuestra el derecho penal, no ha sido una buena herramienta en este sentido. En últimas, los corruptos no incluyen el



aumento de la pena como desincentivo para cometer hechos de corrupción, pues en la evaluación de los costos y beneficios, se establecen mayores ganancias en relación a estos últimos. En esta medida, la desconexión frente a la cultura de cero tolerancia frente a la corrupción indica la importancia de apoyar estas medidas punitivas con estrategias preventivas y educativas, que efectivamente logren disuadir y evitar la comisión de los delitos y fomenten una cultura de transparencia y rechazo a la corrupción.

Sin embargo, cabe mencionar que esta norma apunta a un cambio en la cultura ciudadana sobre cómo se mira la corrupción aunque carece en su forma de mecanismos efectivos para la meta que se propone.

Maduración de proyectos

El artículo 87 del Estatuto estipula la necesidad de que se cuente con estudios y diseños antes de entrar en un proceso licitatorio de una obra y de su adjudicación. Esta norma reitera el principio básico consagrado en la Ley 80 de 1993 sobre contratación estatal. En términos generales, se muestra como una herramienta eficaz para combatir la corrupción, pero que sólo

podrá medir su alcance por medio de la reglamentación que se le adelante. En particular, se deberá especificar qué se entiende por un proyecto maduro, en qué etapa de los estudios y diseños se debe estar para considerar un proyecto como tal.

Sin embargo, es necesario mirar con precaución la modificación establecida en el artículo 87, pues su redacción pareciera disminuir el campo de acción de la norma. En el pasado la Ley 80 cobijaba tanto al sector público como al privado respecto a la maduración de proyectos, con la nueva Ley aparentemente sólo se cubre al sector público. En este sentido, habría un vacío normativo, por ejemplo, cuando se está frente a licitaciones públicas donde participan privados, ¿de qué manera se les ha de tratar jurídicamente?





En suma, las medidas que contiene el Estatuto Anticorrupción en el sector privado plantean un esfuerzo por asegurar la corresponsabilidad entre el Estado y los empresarios en la lucha contra este flagelo, en un entorno donde se hace evidente la necesidad de involucrar a todas las partes de la sociedad para lograr objetivos reales y contundentes. Sin embargo, la aplicación se ve limitada por una serie de obstáculos relacionados con la cultura de corrupción arraigada en el país, con contradicciones entre el Estatuto y otras normas preexistentes y con vacíos en la propia Ley.

La inaplicabilidad de este principio es inminente si no se hace efectiva la reglamentación de las medidas contempladas en el texto para limitar el espectro de las interpretaciones legales. Además, resulta fundamental enmarcar esta Ley en una política integral de lucha contra la corrupción que integre a todas las instituciones del Estado, representantes de los gremios y de la sociedad civil en un objetivo común de lucha contra ese flagelo. En esta línea, se deberían reforzar los mecanismos de prevención de los actos de corrupción, pues es la única forma de fortalecer una cultura de integridad y transparencia.

2 El Estatuto Anticorrupción y el sector salud

La inclusión de medidas para la lucha contra la corrupción en el sector de la salud refleja la preocupación del Gobierno nacional por hacerle frente al problema de corrupción que amenaza la seguridad y los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el país. Este sistema se reglamentó con la Ley 100, vigente desde 1993, y su reforma de 2007, que llevaron a la privatización operativa, a través de Empresas Prestadoras de Salud, EPS, de una buena parte del sector, dejando en manos del Estado únicamente

los servicios médicos de los estratos más bajos. Ha sido en esta relación entre promotores y prestadores de servicios de salud privados y entidades públicas como el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), en la que se han presentado los mayores desfalcos al sector, fenómeno que se ha denominado como “carrusel de la salud”.

El Gobierno ha identificado los principales focos de corrupción al interior del sector, entre los que se destacan el hurto y la malversación de recursos



del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que terminan en bolsillos de particulares o incluso se invierten en infraestructura privada; los sobornos y los sobrecostos en el valor del recobro de los fármacos al FOSYGA; y la creación de empresas fachada para hacer cobros ilegales al sistema de salud, entre otros.

Estas prácticas han resultado sumamente nocivas para el Sistema de Seguridad Social y para la prestación del servicio de salud en el país, ocasionando distorsiones en las políticas de salud y las prioridades de gasto público, limitando el acceso a los servicios para los usuarios que más los necesitan y minando la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En una palabra, poniendo en peligro el derecho fundamental a la salud.

En este contexto, se ha hecho evidente la necesidad de fortalecer la regulación y el control sobre los recursos y las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social, con miras a blindar el sistema de prácticas y delitos que ponen en riesgo su sostenibilidad y la prestación del derecho fundamental de la salud a los colombianos. En este sentido, las medidas que incorpora el nuevo Estatuto Anticorrupción apuntan a corregir, prevenir y penalizar las conductas nocivas que han dejado vulnerable al sector frente a los hechos de corrupción. El Estatuto tiende a fortalecer el Sistema con la imposición de nuevas obligaciones, mecanismos de control, creación de sistemas de información y administración de riesgos y mecanismos de detección y sanción de posibles actos de corrupción o fraude⁸.

Otro de los aspectos importantes que incorpora esta Ley es la prohibición a las entidades prestadoras del servicio de salud para realizar donaciones a campañas políticas. Así mismo, se establece como agravante punitivo a las conductas ilegales de especulación y peculado el hecho de que se cometan frente a recursos del sector salud.

⁸ *Cartilla Estatuto Anticorrupción*. Ministerio del interior y de Justicia, Junio de 2011, p. 10.





En este tema, se discutirán apartes del articulado del Estatuto en relación al sector de la salud para analizar su pertinencia, alcances y limitaciones en torno a una efectiva aplicación, y se darán algunas recomendaciones para que la reglamentación logre efectivamente implementar las medidas y luchar contra la corrupción.

Mecanismos para fortalecer el control y la vigilancia frente a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Una de las medidas que genera más controversias en cuanto a la aplicabilidad y relevancia del Estatuto es el artículo 11 que dicta medidas para fortalecer el control y la vigilancia en el Sistema de Seguridad Social en Salud. Por una parte, dicho artículo propone fortalecer los mecanismos de control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, máxima institución estatal encargada de la vigilancia del Sistema de Salud colombiano. Para este propósito, la Ley establece que las entidades sometidas al control por parte de ésta tengan que adoptar medidas en cuanto a la identificación de los afiliados, la frecuencia y magnitud del uso del sistema, el reporte de sobrecostos y la falsificación de medicamentos

o insumos, y el reporte de afiliaciones fraudulentas o fraude en los aportes.

Aunque a primera vista el artículo parece coherente, un análisis más detallado permite visualizar una serie de falencias importantes. En primer lugar, porque no existe un sistema integrado de información que permita identificar a los usuarios para registrarlos en el sistema. Esto ha permitido que se generen afiliaciones fraudulentas, basadas en registros desactualizados de usuarios fallecidos o menores de edad que no se registran y quedan por fuera del sistema. Adicionalmente, se presentan casos en que usuarios registrados prestan su identificación a personas por fuera del Sistema, generando inconsistencias. La responsabilidad de estos hechos recae en entidades estatales como la Registraduría General de la Nación o en los usuarios que carecen de una conciencia sobre los riesgos que generan estas conductas para la integridad del Sistema.

Así mismo, las EPS también son responsables del fraude en el sistema de salud puesto que tienen la obligación de reportar las irregularidades y los sobrecostos de sus insumos. Se ha identificado que muchas de ellas entregan



información incompleta, poco clara e incluso ninguna en absoluto.

Con el nuevo Estatuto, a estos obstáculos se suma uno mayor que tiene que ver con la contradicción que genera esta medida frente a la legislación anterior que permite la total libertad de precios en medicamentos, promulgada por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos en 2006. Esta medida respondía a la intención de desregular la venta de medicamentos de cara a la firma de los tratados de libre comercio. En este sentido, surge la pregunta sobre ¿qué debe entenderse por sobrecostos y cuándo se deben implementar sanciones frente estos hechos?



En este sentido, se propone la adecuación de un sistema de información de precios que los regule y que esté disponible al público para ser consultado, tanto por los usuarios como por los prestadores del servicio. Estos sistemas de información están reglamentados y la participación en los mismos es de carácter obligatorio, sin embargo, sólo son aplicados por las empresas farmacéuticas. Los prestadores y aseguradores del servicio de salud muchas veces generan reportes incompletos que son alimentados únicamente por una de las partes interesadas. Y además, las condiciones de manejo de este sistema son sumamente complejas, lo que dificulta el acceso a la información. En suma, al no haber regulación y debido a la falta de un sistema de información funcional, el Estatuto está atacando las consecuencias y no las causas de los problemas estructurales del Sistema de Salud colombiano.

Por otra parte, el inciso C del numeral 2 de este mismo artículo, que dicta la obligatoriedad por parte de las Empresas Prestadoras de Salud de reportar la falsificación de medicamentos o insumos, es una medida que no implica el fortalecimiento para las instituciones que hacen parte del sector salud, como la Superintendencia Nacional de Salud o el Instituto Nacional de Vigilancia de



Medicamentos y Alimentos, INVIMA. Estas instituciones, principalmente el INVIMA, están encargadas de ejercer la vigilancia sobre los medicamentos, pero los que se producen o ingresan al país por la vía legal. Las falsificaciones de estos productos hacen parte de la ilegalidad y por tanto es labor de la Policía, la Fiscalía y la DIJIN, asumir el control sobre estas prácticas. Incluso la Cámara de Falsificación de Productos y Marca de la ANDI podría tener mayor responsabilidad en la depuración y el reporte de estas conductas que las instituciones propias del sector de la salud. La medida debería entonces estar más asociada al fortalecimiento de la operación de estos organismos antes que hacer parte del articulado que pretende subsanar al sector salud de los hechos de corrupción.

Medidas penales para la lucha contra la corrupción en el sector salud

Otro aspecto importante que contiene el articulado del Estatuto tiene que ver con la agravación de las penas y multas para las conductas corruptas específicas para el sector de la salud. Por ejemplo, el aumento de penas relacionadas a delitos como la especulación y el agiotaje sobre medicamentos o

dispositivos médicos, que tendrán una pena entre cinco y diez años de prisión y multas hasta de mil salarios mínimos legales vigentes. Adicionalmente, se establece como agravante punitivo el peculado frente a recursos del sistema general de salud.



Foto: Diana Sánchez

La modificación de las sanciones para este tipo de delitos son importantes y están orientadas a desincentivar las prácticas de corrupción que genera la comisión de dichos actos. Estas conductas, contempladas en el Código Penal promulgado en el año 2000, no son delitos comunes y en esta medida, la cantidad de condenas relacionadas a ellos son insignificantes. Si se tiene en cuenta que el aumento de penas en derecho penal está motivado a desincentivar la comisión de delitos en la medida en que aumente el costo de cometerlos y que los tipos penales especificados en este capítulo no son



delitos comunes y no se han emitido numerosas capturas en relación a ellos, resulta curioso que se haya decidido aumentar la pena para los mismos. Por el contrario, lo anterior aumenta la sensación de la falta de pertinencia del Estatuto Anticorrupción que tiende a fortalecer las medidas sancionatorias antes que fortalecer los mecanismos de prevención e investigación y promover una cultura de legalidad dentro de la sociedad. En este orden de ideas, el artículo 78 sobre la democratización de la administración pública que modifica la Ley 489 de 1998 y obliga a las entidades estatales, entre las que se encuentran las que tienen que ver con el sector de la salud, a rendir cuentas de forma permanente a la ciudadanía, y el artículo 76 que prevé el establecimiento de una oficina de quejas, sugerencias y reclamos para estas mismas instituciones, se perfilan como oportunidades para fortalecer los mecanismos de participación de la ciudadanía para detectar abusos y fraudes desde el sector. Sin embargo, aunque se mencionan estos mecanismos dentro del articulado del Estatuto, no hay una explicación sobre cómo debe orientarse su aplicación. En este sentido, la reglamentación de esos artículos es fundamental en la medida en que puede otorgar herramientas reales que permitan la adecuada

implementación y fortalezcan los instrumentos para una efectiva rendición de cuentas por parte de estas entidades. Adicionalmente, se debe tener especial cuidado en implementar estos mecanismos en las áreas rurales del país que no cuentan con los canales ni las garantías necesarias y suficientes para realizar las denuncias sobre posibles actos de corrupción.

Por otra parte, el Estatuto contempla medidas para abordar los conflictos de interés tanto en el sector de la salud (artículo 133), como en los demás sectores (artículo 3). En relación a este último, se aumenta la prohibición de uno a dos años para que exservidores públicos gestionen intereses privados, lo que se conoce comúnmente como puerta giratoria. Además, contempla que la prohibición será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones. La Ley no sólo prevé la penalización a los funcionarios públicos que presten esta asistencia, sino a aquellos que permitan que se dé. Este artículo genera insatisfacción pues algunos actores consideran que representa una limitación al derecho al trabajo y además desincentiva que personas calificadas y con experiencia trabajen en el sector público. En este sentido, los representantes del sector de la salud



proponen reglamentar la medida para que se traduzca en una declaración de conflicto de interés público antes que en un impedimento radical que no permita el fortalecimiento del sector y la capacidad de éste de contar con personal de alta calidad.

Por otra parte, es importante resaltar la relevancia del artículo 133 que prohíbe otorgar o recibir cualquier tipo de dádivas o prebendas a trabajadores en el sector salud por parte de las Entidades Promotoras de Salud, EPS, Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, y empresas farmacéuticas. Este artículo busca acabar con prácticas corruptas que atentan contra la salud y la vida de los pacientes al impedir que se reciban este tipo de sobornos para favorecer ciertas marcas de medicamentos o productos que no son idóneos o que no cuentan con los estudios necesarios para certificar su calidad.

En este orden de ideas, el artículo es necesario y apunta a sancionar una práctica nociva para el sistema de salud y, por lo mismo, la reglamentación debe ser prioritaria si se quiere perseguir con efectividad la conducta y evitar que se siga contemplando como un asunto de *marketing*, como se lleva haciendo hasta ahora. De la misma manera, la reglamentación

es fundamental en la medida en que debe definir con claridad aquello que se considera como prebenda para evitar desgastes institucionales innecesarios. Para esto, se debe regular la formulación de medicamentos desde los protocolos de manejo y las guías clínicas de las instituciones que conforman el sector de la salud.

En el mismo sentido, otro aspecto que cabe mencionar es la implementación de capacitaciones para los trabajadores del sector que debe proveerse desde el Estado para contrarrestar y mitigar los esfuerzos de las grandes empresas farmacéuticas que brindan estos servicios a la espera de recibir favores por parte de los médicos a quienes capacitan. El Estado debe procurar abrir espacios de actualización médica que no reproduzcan la práctica de formulación de medicamentos no adecuados y la erradicación de las prácticas de soborno que amenazan la calidad de todo el sistema de salud.





En conclusión, el Estatuto se presenta como una oportunidad para avanzar en la lucha contra la corrupción en el sector de la salud en Colombia, pero aún tiene muchos vacíos e inconsistencias que deben ser corregidos por medio de la reglamentación. En primer lugar, se encuentran los conflictos y vacíos que deja al tratar temas que tienen que ver con otros sectores y que implican la responsabilidad de

instituciones y particulares fuera del sector salud. En segundo lugar, parece que el Estatuto atacara las consecuencias, pero no las causas de la corrupción, como por ejemplo la ausencia de un sistema unificado de información, o de un espacio de actualización técnica de los médicos o de una articulación entre los diferentes sectores, que garantice la calidad y la legalidad de los medicamentos.

3 El Estatuto Anticorrupción y los organismos de control del Estado

Otro de los pilares del Estatuto Anticorrupción es la adopción de medidas tendientes a fortalecer la eficacia y eficiencia de los organismos de control del Estado encargados de controlar, vigilar y sancionar los hechos de corrupción. Se pretendía empoderar su ejercicio y brindarles herramientas para emprender acciones que les permitieran combatir efectivamente la corrupción en todos los estamentos del Estado, lo cual en la práctica no se logró a cabalidad.

El papel de los órganos de control en la lucha contra la corrupción es sin duda de vital importancia. Sin embargo, aún es posible encontrar falencias importantes en sus procesos y procedimientos, que generan riesgos de corrupción.

Esto ocurre en todos los niveles, pero si se pretende fortalecer estos organismos será necesario darle una mirada especial a las entidades territoriales. "En este sentido es importante señalar que si bien se han realizado esfuerzos y hay logros en la consolidación de una institucionalidad que busca ser más proba y eficiente, los resultados son apenas aceptables. Con un promedio de 62,2/100 para las gobernaciones, 69,2 para las contralorías municipales y 64,2 para las contralorías departamentales, la construcción de instituciones fuertes que puedan prevenir y luchar contra la corrupción es una meta por alcanzar."⁹

⁹ Transparencia por Colombia "Índice de Transparencia Departamental 2008-2009 Resultados de Gobernaciones y Contralorías Territoriales" Diciembre 2010, p. 1.



Es por esta necesidad de fortalecer a los órganos de control que el Estatuto trae tres capítulos especializados en el tema:

1. Medidas administrativas para la lucha contra la corrupción,
2. Medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada y
3. Medidas disciplinarias para la lucha contra la corrupción.

Encuanto a las medidas administrativas, cabe destacar la designación de los jefes de control interno de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que estará a cargo del Presidente de la República. Para las oficinas de control interno en el orden territorial, la designación estará a cargo de la máxima autoridad correspondiente.

Por otra parte, sobre a las medidas disciplinarias, el Estatuto reforma los términos de investigación disciplinaria y de prescripción de la acción disciplinaria. También fortalece la acción de la Procuraduría General de la Nación con la aplicación de procesos verbales para lograr mayor celeridad.

Con este mismo propósito, pero en relación con el fortalecimiento del control fiscal por parte de la Contraloría

General de la República, se crea el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal para procesos cuya cuantía no supere los 150 salarios mínimos y se determine que hay elementos suficientes para proferir la imputación de los cargos.

Capacidad institucional

El Estatuto Anticorrupción, con estas medidas, busca fortalecer a los organismos de control y de la justicia no sólo para otorgarles herramientas disuasorias, sino también para dotarlos de facultades para mejorar la calidad de las investigaciones y reducir los tiempos en los que estas se llevan a cabo¹⁰. Aunque la intención del gobierno es loable, cabe preguntarse si las instituciones estatales tienen la capacidad necesaria para hacer cumplir las medidas consagradas en el Estatuto Anticorrupción.

En primer lugar, es importante mencionar que el Estatuto trae una serie de reformas en procedimientos disciplinarios y en materia penal: modifica delitos e introduce otros nuevos, sin embargo, no genera capacidades para que los organismos de control del Estado asuman estas nuevas responsabilidades.

¹⁰ Ibid Ministerio de Interior y Justicia, 2011.



Sobre todo no se cuenta con adecuaciones en cuanto a ampliación de la planta de personal ni de recursos financieros. Adicionalmente, no se brindan capacitaciones para los funcionarios encargados de investigar las nuevas disposiciones del Estatuto. Esto representa un problema de base porque impide que los organismos de control lleven a cabo sus tareas de forma satisfactoria y persigan efectivamente los delitos de corrupción.

Este aspecto se ve ejemplificado con las nuevas funciones que adquiere la Contraloría General de la República en materia de control fiscal. Por una parte, el Estatuto plantea la creación del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal consagrado en el artículo 97. Este artículo sin duda representa una innovación en materia de control fiscal y apunta a dar celeridad a los procesos. Sin embargo, se amplían las responsabilidades de los funcionarios de las contralorías, pero no el personal ni los recursos para implementar dichos procesos. Aunque en su artículo 128 la Ley sí establece la ampliación de la planta de la Contraloría General y de las contralorías territoriales con la creación de nuevas dependencias y cargos, la medida sólo apunta a la creación de dichos cargos con funcionarios del más alto nivel jerárquico y con capacidad

de decisión y ejecución pero sin la inclusión de personal para dar soporte a estas nuevas unidades. En el nivel territorial, el panorama es muy similar. El mismo artículo promueve la creación de gerencias departamentales con la inclusión de 75 nuevos cargos para contralores provinciales. Estos contralores provinciales estarán divididos en los 32 departamentos, compartirán la gerencia con los antiguos contralores territoriales y tendrán carácter de cuerpo colegiado. Todos estos funcionarios tienen funciones directivas y capacidad de decisión, pero no tienen planta de personal para asumir las nuevas responsabilidades que les son impuestas.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Lo mismo ocurre en materia disciplinaria para los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación. Los artículos 57 y 58 del Estatuto consagran los procedimientos y

las causales por las que se debe proferir la apertura del proceso verbal disciplinario, pero en ninguna parte se provee la ampliación de personal ni de presupuesto para este organismo, de modo que la misma planta de operadores disciplinarios deberá



disponer de más tiempo para efectuar los procedimientos del proceso disciplinario que por sus mismas características son propensos a ser dilatados.

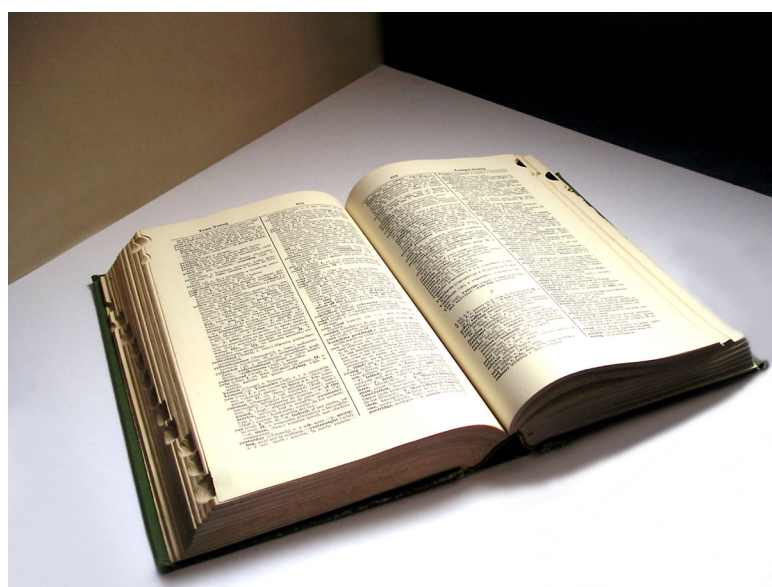
En este sentido, las medidas establecidas para generar resultados más rápidos y oportunos se ven limitadas por la falta de recursos humanos, económicos, tecnológicos y en capacitación que impiden que se implementen efectivamente.

Innovación legislativa

Otro de los interrogantes que surgen a partir del análisis del Estatuto es el carácter innovador de las medidas que introduce esta Ley. En general, las medidas que el Estatuto promueve como nuevas son en realidad la adecuación y el ajuste de prácticas que ya se venían implementando pero que ahora están especificadas de manera más clara.

En primer lugar, vale la pena resaltar el artículo 7 que elimina el secreto profesional para los contadores y revisores fiscales en relación a hechos de corrupción. Para funcionarios de los órganos de control este punto es importante puesto que asegura que los revisores fiscales mantengan

su responsabilidad de denunciar hechos de corrupción. Incluso se propone que se debería extender esta medida a los abogados. Sin embargo, podría declararse inconstitucional y quedar por fuera de la Ley.



Otro de los puntos que como se señaló anteriormente es innovador, es la creación del proceso verbal de responsabilidad fiscal consagrado en el artículo 97. Este artículo pretende dar celeridad al control fiscal porque reduce los términos a los procesos que no superen la cuantía de 150 salarios mínimos, lo cual representa sin duda una oportunidad para reducir los tiempos en los procesos fiscales.

En cuanto a la responsabilidad fiscal también se encuentran reformas



importantes. El artículo 110, que modifica las instancias tanto para los procesos ordinarios como verbales de responsabilidad fiscal, es una de ellas. El artículo define las instancias a partir de la cuantía del daño patrimonial al Estado. Esto en cuanto al proceso verbal no representa mayores inconvenientes ya que la instancia se tramita al momento de iniciar el auto de apertura e imputación. Sin embargo, para el proceso ordinario genera limitaciones operativas pues la imputación preliminar de cargos se deberá tramitar bajo el entendido de un proceso con segunda instancia, pero al momento de la imputación, podría convertirse en un proceso de única instancia gracias al análisis de la cuantía. Esto genera inconsistencias en los trámites y poca seguridad jurídica que podrían demorar los procesos e incluso generar vicios en el procedimiento.

Del mismo modo, en materia de control fiscal, el artículo 107 sobre los términos de preclusividad de las pruebas presenta inconsistencias. Dicho artículo define que para los procesos verbales los términos serán de un año, lo que significa tomar decisiones en plazos menores a los que dictaba la vía ordinaria, pero no se define con claridad cuándo se debe empezar a contar el término de un año para la

presentación de las pruebas. Esto le resta sentido a la norma, que queda sujeta a la interpretación del funcionario. De tal manera, se debe procurar en la reglamentación del artículo evitar pérdidas de tiempo innecesarias que dilaten el proceso.

En cuanto a las innovaciones en los procesos disciplinarios, la ampliación de los términos de prescripción, consagrada en el artículo 35, implica un giro fundamental en la lucha contra la corrupción. Antes de la sanción del Estatuto, a un delito contra la administración pública no podía abrirse investigación después de transcurrido un tercio del tiempo consagrado en la pena máxima del delito cometido. Es decir, si al sindicado se le acusaba de peculado, el cual está tipificado con una pena de entre seis y quince años, el delito precluía a los cinco años. Con la sanción del Estatuto esto ocurrirá a los siete años y permitirá que delitos descubiertos tiempo después de cometidos puedan ser investigados y juzgados como establece la Ley.

Así mismo, un artículo importante e innovador, pero que requiere un desarrollo contundente mediante la reglamentación, es el relacionado con el principio de oportunidad (artículo 40). El espíritu de la norma pretende



fortalecer e incentivar la colaboración con la Fiscalía. Sin embargo, existe una contradicción con la intención del Código Penal colombiano sobre estos temas, pues allí se busca principalmente resarcir el daño económico causado a las arcas del Estado. De tal manera, la Fiscalía General de la Nación tendría serios problemas para aplicar el principio de oportunidad. ¿Habría rebajas en el monto que los culpables deben restituirle al Estado? ¿Cómo y quién podría determinar los porcentajes de rebajas? La intención del Legislador es positiva, pues busca brindar herramientas para lograr investigaciones exhaustivas y rápidas, pero quedan vacíos jurídicos que deben ser llenados completamente para lograr la efectiva aplicación de la norma.

Sin embargo, el resto del articulado concerniente a órganos de control no es muy innovador. En su mayoría se reglamentan prácticas que ya se venían llevando a cabo por medio de interpretaciones de vacíos jurídicos de las normas, establecidas en la jurisprudencia de las altas cortes.

De esta manera, el Estatuto eleva a términos legales prácticas que se venían llevando a cabo por parte de los órganos de control, con el fin

de fortalecer la lucha contra la corrupción. Aunque es importante ya que la reglamentación de prácticas brinda seguridad jurídica y permite un actuar confiado, seguro y eficaz por parte de los funcionarios de estas entidades, no genera innovación frente a lo que se venía dando en el pasado y por tanto no promueve cambios efectivos en la lucha contra la corrupción.

En este sentido, la sanción del Estatuto Anticorrupción era una oportunidad muy importante para generar reformas sustanciales en los procesos y procedimientos de los organismos de control en la lucha contra la corrupción. Como se evidenció anteriormente, esta oportunidad no fue aprovechada por completo. Es posible encontrar varias falencias de la Ley para lograr una efectiva modernización de los entes de control. Entre otras, se desaprovechó la coyuntura para incluir medidas de prevención contra el delito de blanqueo de capitales tan frecuente en nuestro país.

Pero sin duda alguna una de las grandes falencias de este Estatuto es la falta de artículos que establezcan medidas de prevención como una de las principales herramientas de lucha contra la corrupción.



Retos para la aplicación del Estatuto Anticorrupción

La aplicación de las medidas que contiene el Estatuto Anticorrupción, en relación a los organismos de control del Estado, enfrenta un reto fundamental porque en muchos aspectos esta Ley parece ser más una respuesta a las demandas de la sociedad por los recientes escándalos de corrupción, que a la necesidad de establecer una política de Estado frente a la lucha contra este flagelo que contemple el trabajo mancomunado de todos los entes de control en la adecuación de herramientas, presupuesto y personal encaminado hacia una meta anticorrupción común, y que tome en consideración las necesidades y los requerimientos de todas las instituciones del Estado y de diferentes estamentos de la sociedad.

Mediante una oportuna y eficaz reglamentación del Estatuto Anticorrupción, se debe buscar que éste cumpla sus objetivos y que no suceda lo que pasó con otras normas que se han expedido para combatir este flagelo. Entre otros temas, se deben instalar la Comisión Nacional de Moralización, que como ya se mencionó también se previó en la Ley 160 de 1995, y la Comisión Ciudadana contra la Corrupción, y dotarlas de los instrumentos y recursos para que

cumplan la misión para la que fueron creadas.

En segundo lugar, la aplicación del Estatuto deberá estar atada necesariamente a la ampliación de las capacidades institucionales en materia de recursos humanos, económicos y técnicos y en capacitación para todos los organismos del Estado del nivel nacional y territorial. Esto en cuanto a que la ampliación de las responsabilidades debe estar apoyada en la ampliación de las capacidades.



Foto: Diana Sánchez

En tercer lugar, el nuevo Estatuto incluye una amplia serie de medidas que busca evitar la corrupción en la contratación pública y privada. Este es un tema de alta tecnicidad y amplitud, por ello requeriría un capítulo especial para analizar su articulado. Sin embargo, de forma general cabe



mencionar la urgente necesidad de generar una recopilación oficial de todas las normas de contratación que se encuentran dispersas en la legislación colombiana. Actualmente la normatividad del país cuenta con dos grandes leyes de contratación (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007), sin embargo, periódicamente el Legislativo aprueba diversas normas que incluyen artículos sobre contratación, tal como lo hace el Estatuto Anticorrupción. Esta dispersión genera inseguridad jurídica y en muchos casos contradicciones legales que hacen de la contratación pública un asunto complejo para los interesados y por supuesto para los

entes de control, generando así importantes riesgos de corrupción.

Por último, se debe dar prioridad a las medidas preventivas de la lucha contra la corrupción y al fortalecimiento de una cultura de integridad y legalidad que rechace todas las formas de corrupción. Para los organismos de control, esto empieza desde la emisión de medidas preventivas que pongan bajo la lupa a funcionarios públicos y electos que sean sospechosos de cometer actos de corrupción, con miras a evitar que vuelvan a ser nombrados o elegidos para ejercer cargos públicos y manejar recursos del erario.

4 Conclusiones

El Estatuto Anticorrupción es un importante avance en la lucha contra la corrupción en Colombia por sus desarrollos en materia de los procedimientos disciplinarios y fiscales, así como por la introducción de nuevos delitos y modificaciones en la legislación sobre corrupción en el sector privado y de la salud, pero sobre todo por el cambio de mentalidad y las expectativas que generan este tipo de normas tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía. No obstante, como lo ha demostrado la experiencia mundial,

especialmente la colombiana, las leyes por sí mismas no generan cambios significativos en un país, pues sus trasgresores las conocen a la perfección y encuentran el vacío en cada una de ellas para cometer el delito. Pero además, en el campo que nos ocupa, porque si no van acompañadas de medidas conducentes a producir cambios en la cultura ciudadana, a crear conciencia sobre la corresponsabilidad de todos en la lucha contra la corrupción, difícilmente van a tener el impacto esperado.



Históricamente, la ciudadanía ha generado los grandes cambios sociales. Las leyes y las normas son importantes, pero no son más que herramientas de cada uno de los sectores del país para castigar a los corruptos y no para combatir la corrupción.



Foto: Archivo - El nuevo día

Así lo entendió el presidente Juan Manuel Santos, quien en el discurso de sanción presidencial del Estatuto Anticorrupción estableció cinco elementos fundamentales en la lucha contra este flagelo: aplicación efectiva de las normas, actuación preventiva, colaboración ciudadana, cultura de la legalidad y coordinación de los esfuerzos¹¹.

¹¹ Discurso del Presidente Juan Manuel Santos al sancionar el Estatuto Anticorrupción, recuperado en: (www.presidencia.gov.co.)

El primer punto comenzó a materializarse con la promulgación del Estatuto Anticorrupción. Sin embargo, una reglamentación adecuada y acorde con la realidad del país será necesaria para que las normas generen un valor agregado en esta lucha. Para tales efectos, este documento recogió las sugerencias de tres sectores fundamentales en el Estatuto Anticorrupción: privado, salud y órganos de control. Y como tales, fueron consultados en el marco de esta iniciativa. No obstante, este sólo es un primer paso para involucrar a estos y a otros actores económicos y sociales en la reglamentación y, de manera más general, en la construcción de la política anticorrupción. El Gobierno debe facilitar los espacios para que se pueda dar este diálogo, a fin de avanzar con pasos firmes e irreversiblemente en la lucha contra la corrupción.

Sobre el segundo y tercer puntos, aún hay mucho camino para recorrer. Sin embargo, la Comisión Ciudadana, que deberá ser conformada e instalada en los próximos días, tiene una tarea importante en este sentido. Cabe resaltar que el ideal de una sociedad transparente no es castigar una gran cantidad de actuaciones corruptas; por el contrario, la idea es reducir el número de delitos contra la administración pública



y por esta vía los castigos a los mismos. De esta forma, la búsqueda de un Estado transparente deberá tener como primer aliado la prevención y no la sanción, sin olvidar el fortalecimiento de esta última, pero sin convertirla en el elemento primordial.

Por último, los puntos cuarto y quinto requieren un trabajo continuo y a largo plazo. Con la sanción del Estatuto, se permite la adopción de mecanismos institucionales que permitan al Gobierno, en coordinación con los órganos de control, investigación y sanción, reaccionar ante las prácticas riesgosas que pueden llevar a hechos de corrupción. Sin embargo, la lucha contra la corrupción no se puede quedar allí, deberá insistirse en la promulgación de una política integral de lucha contra la corrupción. En cada una de las mesas de trabajo se llegó a esa conclusión: es fundamental la creación de una política que incluya todos los niveles territoriales y sectores del país y que sirva de marco para todas las iniciativas de lucha contra la corrupción. Allí deberán definirse los lineamientos, los procesos y

los procedimientos, y por supuesto los recursos económicos, humanos y técnicos, para hacer efectivos los ajustes institucionales previstos en las reformas, y que además garanticen que las investigaciones y las sanciones por hechos de corrupción produzcan resultados¹². Esta política de Estado deberá ser interiorizada por cada uno de los actores, de tal forma que sea un camino a seguir independientemente de quien esté a la cabeza del Gobierno, puesto que la lucha contra la corrupción es larga y deberá contar con los esfuerzos mancomunados de todos.

La lucha contra la corrupción es ardua y debe ser corresponsabilidad de todos los sectores del país buscar un cambio en la cultura ciudadana para incorporar la cultura de la legalidad en el quehacer diario de todos nosotros. Sólo cuando la corrupción ya no sea una actividad de altos rendimientos y bajos riesgos, y cuando los corruptos sean efectivamente sancionados legal y socialmente, los colombianos podrán decir que el Estatuto Anticorrupción ha comenzando a surtir efectos.

¹² Ungar, Elisabeth. La percepción de corrupción no disminuye. *El Espectador*, jueves 30 de noviembre de 2011