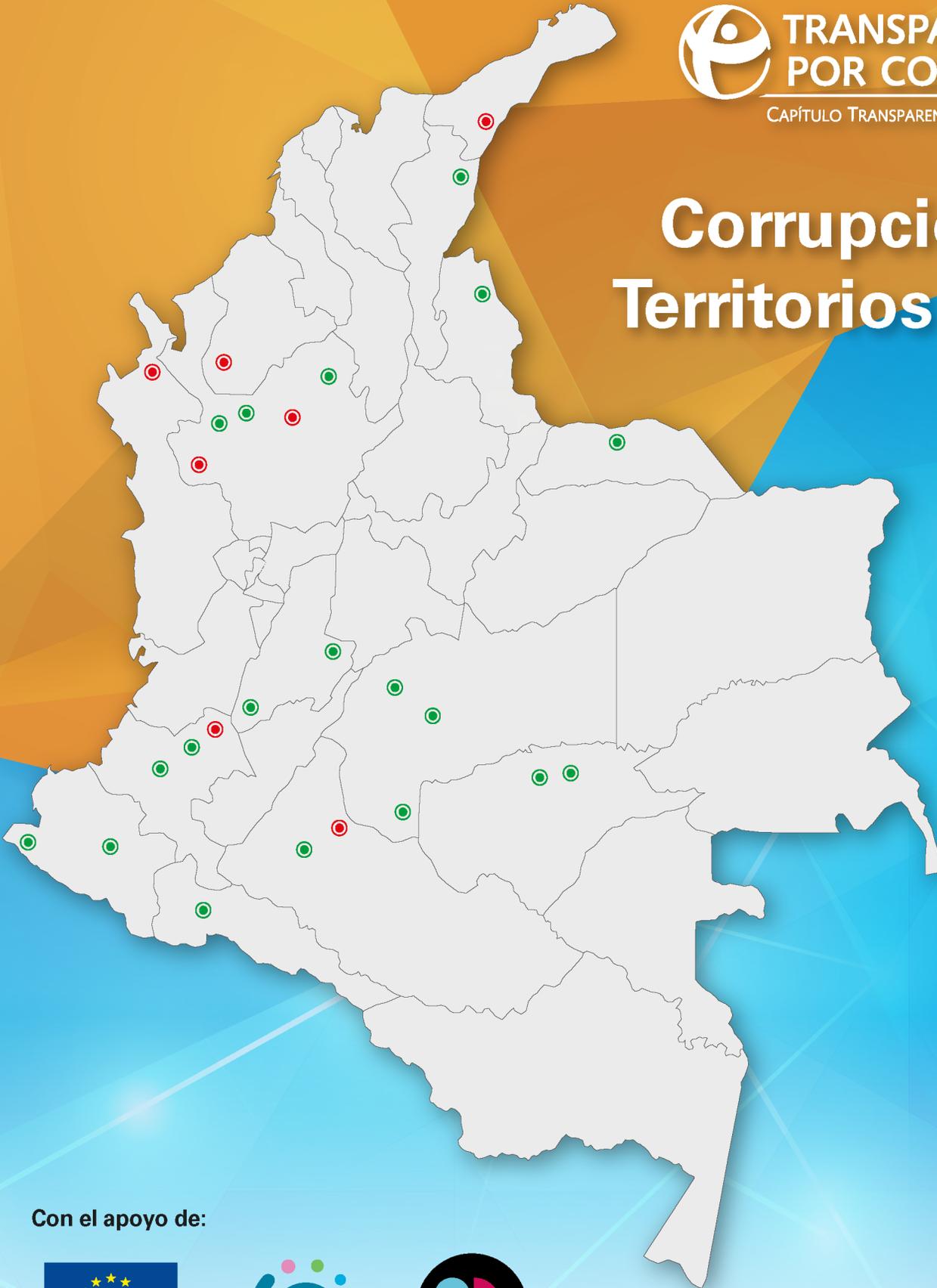


# Corrupción en Territorios de Paz



Con el apoyo de:



Unión Europea



Fundación Charles Léopold Mayer



Random Monkey

**Corrupción en territorios de paz  
Enero 2010 - Agosto 2016**

**Corporación Transparencia por Colombia**

**Junta Directiva**

Rosa Inés Ospina Robledo  
Ángela Escallón Emilliani  
Eulalia Arboleda de Montes  
Carlos Raúl Yépez Jiménez  
Mónica Aparicio Smith  
Judith Pinedo Flórez  
Gloria María Borrero Restrepo  
Nestor Rodríguez Ardila  
Eduardo Wills Herrera

**Consejo Rector**

Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Margarita Garrido Otoyá  
Guillermo Carvajalino Sánchez  
Rosa Inés Ospina Robledo

**Director Ejecutivo**

Gerardo Andrés Hernández Montes

**Equipo de Investigación de Transparencia por  
Colombia:**

**Directora de Movilización e Incidencia:**

Claire Launay Gama

**Directora de Gestión del Conocimiento**

Marcela Restrepo Hung

**Investigadora Responsable /Profesional del proyecto  
Monitor Ciudadano**

Angela María Rodríguez Sánchez

**Asistentes de investigación -Proyecto Monitor**

**Ciudadano**

Matías Zambrano  
Paula Muñoz

**Diseño y diagramación**

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

Este documento se ha realizado con la ayuda de la Fundación Charles Léopold Mayer, de la Cooperación Regional Francesa en América del Sur y de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y de ningún modo debe considerarse que refleja la posición de las entidades que proporcionaron apoyo para su realización.

Corporación Transparencia por Colombia

 @transparenciaco

 TransparenciaporColombia

Tel. (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61

Bogotá D.C., Colombia

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

**Expresamos nuestro agradecimiento a Eduardo Arias, periodista y columnista, Juan Pablo Marín de Random Monkey; Sandra Martínez y Marcela Restrepo de Transparencia por Colombia por haber contribuido con su tiempo, dedicación y experiencia en el desarrollo del presente informe “Corrupción en territorios de paz. 2010-2016”**

# Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Monitor ciudadano de la corrupción</b> .....  | <b>4</b>  |
| 1.1. ¿Qué es el Monitor? .....  | 5         |
| 1.2. ¿Qué hace el Monitor? .....  | 5         |
| <b>2. Corrupción en territorios de paz: el método</b> .....                                 | <b>6</b>  |
| 2.1 ¿Qué y Cómo? sistematización y construcción de los hechos de corrupción .....           | 7         |
| 2.1.1. Revisión de prensa: las fuentes .....  | 7         |
| 2.1.2. Categorización de la información .....   | 7         |
| 2.1.3. Construcción de los hechos de corrupción .....                                       | 8         |
| 2.2 ¿Cuándo? Periodo de investigación .....   | 8         |
| 2.3 ¿Dónde? Territorios de investigación .....  | 9         |
| <b>3. Hechos de corrupción: lugares, tipo de corrupción y sectores afectados</b> ....       | <b>10</b> |
| 3.1. Geografía de la corrupción .....   | 10        |
| 3.2. Hechos de corrupción en municipios de paz .....  | 19        |
| 3.3. Tipología de la corrupción en territorios de paz .....                                 | 20        |
| 3.4. Los sectores más afectados por la corrupción en territorios de paz .....               | 22        |
| <b>4. Actores relacionados con hechos de corrupción en territorios de paz</b> .....         | <b>24</b> |
| 4.1. Actores individuales involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz .....  | 26        |
| 4.1.1 Perfil profesional de actores individuales involucrados .....                         | 27        |
| 4.1.2. Cargos de autoridades electas involucradas en hechos de corrupción .....             | 28        |
| 4.1.3. Autoridades electas: entre escala municipal y escala departamental .....             | 30        |
| 4.1.4. Cargos de servidores públicos involucrados en hechos de corrupción .....             | 33        |
| 4.1.5 Empleados de empresas privadas involucrados en hechos de corrupción .....             | 35        |
| 4.2. Actores colectivos involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz .....    | 35        |
| 4.2.1. Perfil de actividad de actores colectivos involucrados .....                         | 35        |
| 4.3. Rama del poder representada por los actores involucrados .....                         | 36        |
| <b>5. El dinero de la corrupción</b> .....  | <b>38</b> |
| 5.1. Sectores afectados y dinero en juego .....   | 40        |
| <b>6. Investigación y sanción de la corrupción</b> .....                                    | <b>42</b> |
| 6.1. Investigaciones .....  | 44        |
| 6.2. Sanción .....  | 44        |
| 6.2.1 Relación entre investigación y sanción de la corrupción .....                         | 44        |
| 6.2.2. Tiempo transcurrido entre el año inicial del hecho y el año de la sanción .....      | 45        |
| <b>7. Conclusiones: alerta en los territorios de paz en escenario de Posconflicto</b> ..... | <b>48</b> |
| <b>8. Anexos</b> .....  | <b>50</b> |

# 1. Monitor ciudadano de la corrupción.

*La corrupción, entendida como el abuso del poder delegado para beneficio propio en detrimento de intereses particulares (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2010), ha sido un desafío histórico para las instituciones democráticas de sociedades alrededor del mundo.*

*En Colombia los recientes escándalos de corrupción relacionados con el financiamiento ilegal de campañas presidenciales, la captura que por varios años ejercieron actores armados sobre las rentas públicas en distintos territorios del país, el desvío de recursos destinados a la alimentación escolar o de salud pública hacia otros propósitos, son solo algunos de los problemas causados por la corrupción, los cuales han afectado gravemente al país.*

A este panorama se suma la falta de conocimiento por parte de los ciudadanos, más amplio y detallado de este fenómeno, que permita percibir la corrupción como un problema de carácter estructural. Además se requiere apoyar los mecanismos de denuncia, pero también de alerta sobre riesgos y casos de corrupción, ampliar la voluntad e interés para ejercer control social, y mejorar la capacidad de interlocución e incidencia de la ciudadanía con relación a la institucionalidad pública.

Con el objetivo de fortalecer el conocimiento ciudadano sobre la corrupción en 2016 Transparencia por Colombia dio inicio al proyecto "Monitor ciudadano de la corrupción", que es un instrumento de **investigación y seguimiento** de la corrupción en Colombia que se materializa en una plataforma virtual de datos abiertos. **El Monitor cuenta, cualifica, visibiliza y analiza la corrupción en el país.**

Gracias a esta plataforma digital de visualización de datos<sup>1</sup> el Monitor brinda un servicio de información y análisis gratuito y público sobre la corrupción. Esta plataforma busca proporcionar más precisión sobre las formas y manifestaciones que toma la corrupción en distintas regiones del país, con el fin de afinar aún más las estrategias de prevención, detección y sanción de actos corruptos que afectan la garantía de derechos sobre el territorio colombiano.

## 1.1. ¿Qué es el Monitor?

- a) Un instrumento de seguimiento y análisis del fenómeno de la corrupción.
- b) Un instrumento de visualización de datos públicos y abiertos sobre la corrupción.
- c) Una plataforma para favorecer el diálogo con el ciudadano, pero también de incidencia política<sup>2</sup>.

## 1.2. ¿Qué hace el Monitor?

- a) Cuenta y mapea la corrupción en Colombia.
- b) Visualiza los datos obtenidos sobre la corrupción.
- c) Estudia casos emblemáticos de corrupción.
- d) Comunica e incide a partir de su investigación.

1. Disponible en: <http://www.monitorciudadano.co>

2. Para mayor información visite el sitio web: [www.monitorciudadano.co](http://www.monitorciudadano.co)

## 2.

## Corrupción en territorios de paz: el método<sup>3</sup>.

*Uno de los objetivos a mediano plazo que se plantea el Monitor Ciudadano es mapear la corrupción en la totalidad de departamentos y municipios del país, sin embargo en una primera etapa, y por razones coyunturales, se ha decidido priorizar la descripción de los hechos de corrupción en los territorios de paz registrados en la prensa entre los años 2010 y 2016. Se detalla a continuación el método de la investigación.*

3. Se presenta aquí un resumen del protocolo de investigación. El protocolo está disponible en: <http://monitor-corrupcion.herokuapp.com/documentos/protocolo-2017-02.pdf>

### 2.1. ¿Qué y cómo? Sistematización y construcción de los hechos de corrupción

El Monitor Ciudadano dentro de su propósito de análisis histórico y estructural de la corrupción, busca:

- a) Cuantificar la corrupción contabilizando los escándalos al respecto.
- b) Cualificar la corrupción respondiendo a varias preguntas: ¿Cómo se genera la corrupción? ¿Qué sector está afectado por la corrupción? ¿Quiénes son los corruptos? ¿Dónde actúa la corrupción?

En base a estas apuestas el proceso de sistematización y construcción de los hechos de corrupción en territorios de paz se estructuró bajo las siguientes fases:

#### 2.1.1. Revisión de prensa: las fuentes

La principal fuente de información del Monitor ciudadano es la prensa nacional y regional, tomando como herramientas de apoyo:

- a) El archivo digital de prensa del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), que cuenta con notas de 10 medios nacionales y regionales<sup>4</sup>.

- b) Medios y blogs periodísticos no contemplados en el archivo CINEP de alcance nacional y regional<sup>5</sup>.
- c) En complemento se han consultado también algunos boletines de los órganos de control: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, en el periodo cronológico de 2010-2016.

#### 2.1.2. Categorización de la información

La información obtenida a partir de las fuentes mencionadas se ingresó de manera desagregada en una base de datos diseñada para almacenar la información del Monitor Ciudadano, bajo 5 grandes categorías:

- a) **Detalles de la nota de prensa:** fecha de publicación, medio, autor y tipo de nota analizada.
- b) **Lugar y alcance del hecho:** se ingresan los datos geográficos específicos de ocurrencia y alcance del hecho de corrupción.
- c) **Hecho de corrupción:** los datos ingresados en esta sección corresponden a las variables

4. El Tiempo, El Espectador, El Nuevo Siglo, El Heraldo, El Colombiano, El País, Vanguardia Liberal, Semanario Voz, El Mundo y El Universal.

5. Ver Protocolo de prensa.

asociadas al hecho en relación a fechas, tipo de corrupción, monto en juego, sector y tipo de delito.

**d) Actores:** se presenta de manera desagregada la información obtenida sobre los presuntos actores involucrados en el hecho de corrupción, y sobre los actores que realizaron la denuncia o que tomaron medidas judiciales relativas al hecho.

**e) Situación judicial de los actores involucrados:** se consigna la información que permite reconocer en qué etapa de proceso judicial o disciplinario se encuentran los actores involucrados<sup>6</sup>.

### 2.1.3. Construcción de los hechos de corrupción

El hecho de corrupción se entiende como la descripción de las irregularidades o conductas ilegales reportadas en notas de prensa nacional y/o regional, y que respondan a las definiciones de corrupción manejadas por Transparencia por Colombia:

*“Abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones”<sup>7</sup>.*

Un hecho de corrupción retoma en general varias notas de prensa y se construye en función de las cinco categorías presentadas anteriormente.

Durante la investigación “Corrupción en territorios de paz” se identificaron los hechos de corrupción en los “territorios de paz”, tal como están definidos en la sección 2.3. de este informe. La primera etapa de investigación

resultó en la reconstrucción de dos tipos de hechos de corrupción:

a) Los **hechos municipales**, que son aquellos acaecidos en municipios que hoy son clasificados como territorios de paz definidos previamente, los cuales se relacionan con recursos, obras, procesos electorales o funcionarios públicos del nivel municipal únicamente.

b) Los **hechos de alcance departamental**, que ocurren en los departamentos que acogen territorios de paz, y en los cuales se dieron hechos de corrupción que han comprometido recursos departamentales, procesos electorales departamentales y a la institucionalidad departamental.

Cada hecho de corrupción ha sido entonces reconstituido por el equipo de investigadores del Monitor con una cronología, un resumen, un título, permitiendo la producción de una ficha para cada hecho, referenciada en la plataforma<sup>8</sup>.

## 2.2. ¿Cuándo? Periodo de investigación

Se ha seleccionado un periodo de revisión de 7 años: **de enero 1° de 2010 a diciembre 31 de 2016**. La delimitación cronológica del periodo de investigación fue definida en función de los ciclos políticos de Colombia. En efecto, el año 2010 corresponde a la finalización del periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, e inicio del gobierno de Juan Manuel Santos, cuyo mandato se extiende hasta agosto de 2018.

6. Ver información completa en el protocolo de prensa.  
7. Definición planteada por Transparencia por Colombia (2017).  
8. Puede ver la ficha de un hecho en la siguiente dirección: <http://www.monitorciudadano.co>

El año 2016 se finalizó el proceso de conversaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), logrando el consenso para las condiciones de implementación del acuerdo de paz para el fin del conflicto. En el marco de este acuerdo de paz fueron delimitados los territorios de transición de los combatientes a la vida civil (Zonas Veredales Transitorias de Normalización), zonas que son consideradas como “territorios de paz” en esta investigación. La inclusión del año 2016 en el análisis permite contemplar casi en vivo la relación entre corrupción y coyuntura, puesto que el proceso de sistematización de prensa inició este mismo año.

Se considera que 7 años constituyen un periodo suficiente, por un lado, para realizar un trabajo de reconstrucción histórica, y por otro para distinguir varios de los momentos en el ciclo de la ocurrencia de los hechos de corrupción, denuncia y sanción. Cabe resaltar que el estudio de los “momentos o los tiempos de la corrupción” obliga en algunos casos a extenderse en el pasado, por fuera de los límites cronológicos definidos previamente.

En efecto, fueron recopilados hechos sancionados en 2010 o posteriormente, pero que tuvieron lugar en años anteriores a 2010. Una de las principales observaciones realizadas durante la investigación es que “los tiempos o momentos de la corrupción” solo se hacen visibles a la luz pública, en general cuando interviene una denuncia o una decisión judicial en específico, de modo que el periodo de análisis comprenderá entonces los hechos de corrupción que han ocurrido o que han sido sancionados entre 2010 y 2016, así los hechos se hayan presentado antes de 2010.

## 2.3. ¿Dónde? Territorios de investigación

Se contemplaron los hechos de corrupción ocurridos en 17 departamentos<sup>9</sup> que acogen

territorios de paz, divididos de la siguiente manera:

a) 27 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), incluidos campamentos, territorios que fueron definidos en el marco de la implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP<sup>10</sup>.

b) 58 municipios de consolidación territorial, que fueron seleccionados por el gobierno nacional en el marco de la implementación de una política de “Consolidación nacional” iniciada en 2014<sup>11</sup>.

Notamos que 16 municipios son Zonas Veredales y a la vez fueron definidos como territorios de consolidación, lo que significa que se observaron en total 69 Municipios<sup>12</sup>.

La investigación del Monitor Ciudadano presenta en este informe los resultados de “la corrupción en territorios de paz” en el periodo de tiempo ya descrito, y abarca los siguientes componentes:

a) Una caracterización de los hechos de corrupción, la cual busca responder a las siguientes preguntas: ¿En qué territorios de paz se concentra la corrupción? ¿De qué tipo de corrupción se trata? y ¿Cuáles son los actores afectados?

b) Los actores de la corrupción en estos territorios de paz, tanto individuales como colectivos, y sus cargos al momento de los hechos.

c) El dinero en juego de la corrupción.

d) Investigaciones y sanciones por los hechos de corrupción cometidos en estos años.

9. Ver tabla 1.  
10. Ver anexo 1.  
11. Ver anexo.  
12. Ver anexo.

# 3.

## Hechos de corrupción: lugares, tipo de corrupción y sectores afectados.

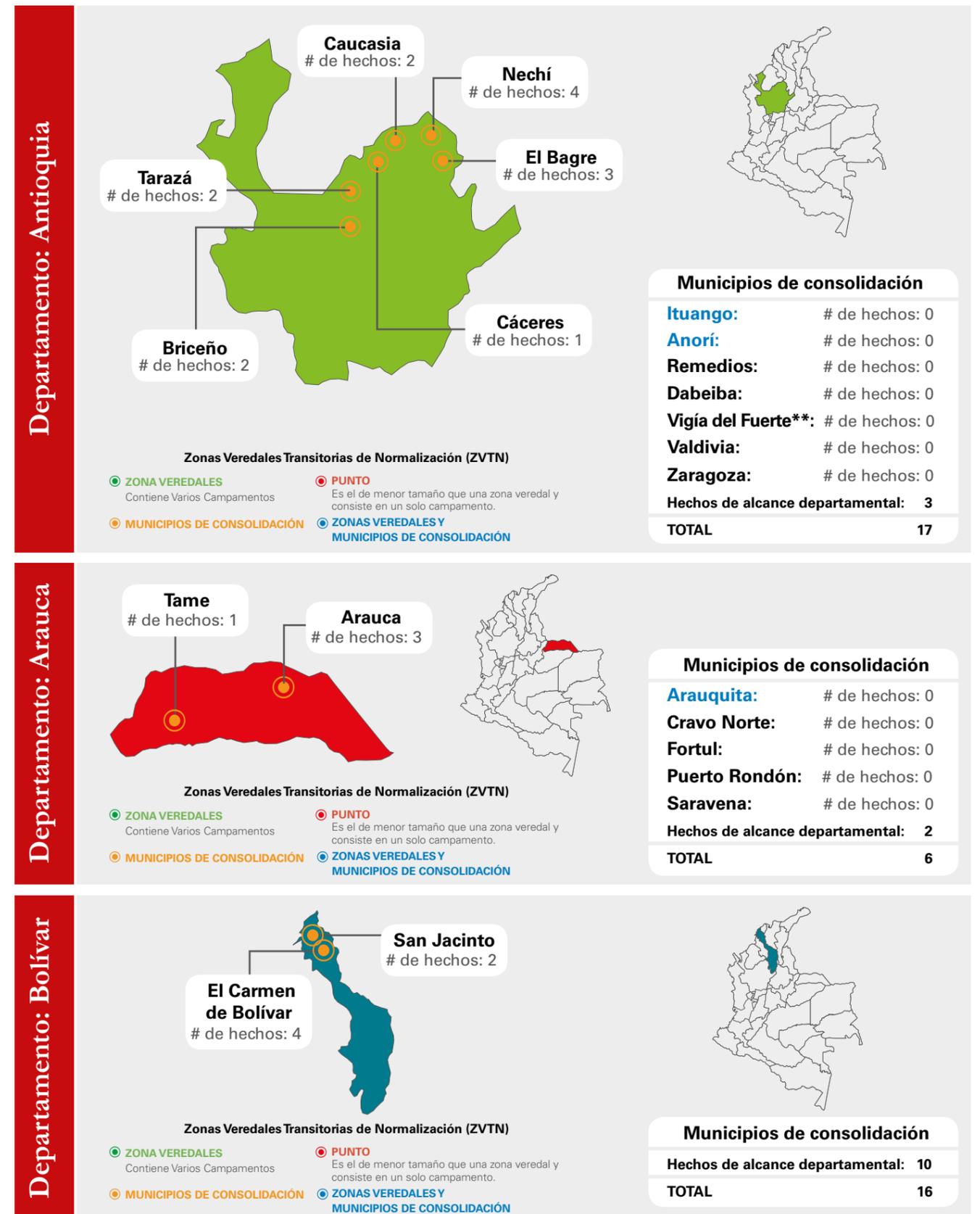
### 3.1. Geografía de la corrupción

Se recopiló un total de 187 hechos de corrupción que sucedieron o fueron registrados por los medios de comunicación entre 2010 y 2016 en los 17 departamentos que acogen los 69 territorios de paz.

Del total de los hechos sistematizados, el 42% ocurrió en municipios de paz, mientras que el 58% tienen un alcance departamental.

La Tabla 1 detalla los hechos ocurridos por municipios, al tiempo que señala los que tienen alcance departamental. Así mismo se presenta la Gráfica 1, que muestra la distribución de los hechos por departamentos.

Tabla 1 - Hechos de corrupción municipales y departamentales en territorios de paz.



Departamento: Caquetá



Municipios de consolidación

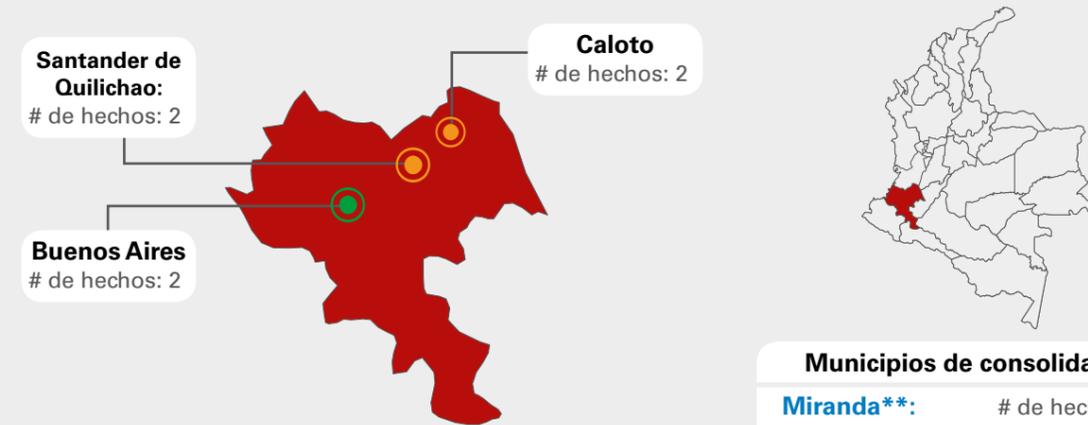
|                              |                |
|------------------------------|----------------|
| <b>Cartagena del Chairá:</b> | # de hechos: 0 |
| <b>Montañita:</b>            | # de hechos: 0 |

Hechos de alcance departamental: 8

TOTAL 10

- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)
- ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
  - PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
  - MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
  - ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Departamento: Cauca



Municipios de consolidación

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| <b>Miranda**:</b> | # de hechos: 0 |
| <b>Corinto:</b>   | # de hechos: 0 |
| <b>Caldono:</b>   | # de hechos: 0 |
| <b>Toribío:</b>   | # de hechos: 0 |

Hechos de alcance departamental: 1

TOTAL 7

- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)
- ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
  - PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
  - MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
  - ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Departamento: Cesar



Municipios de consolidación

Hechos de alcance departamental: 9

TOTAL 14

- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)
- ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
  - PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
  - MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
  - ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Departamento: Chocó



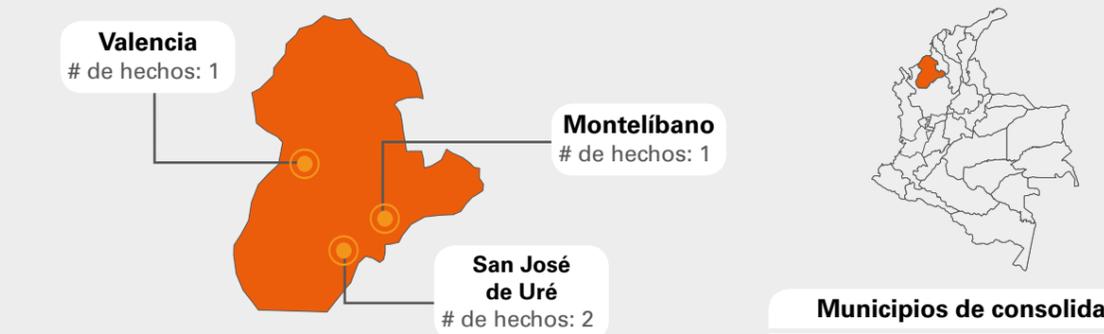
Municipios de consolidación

Hechos de alcance departamental: 15

TOTAL 17

- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)
- ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
  - PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
  - MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
  - ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Departamento: Córdoba



Municipios de consolidación

Tierralta\*\* # de hechos: 0

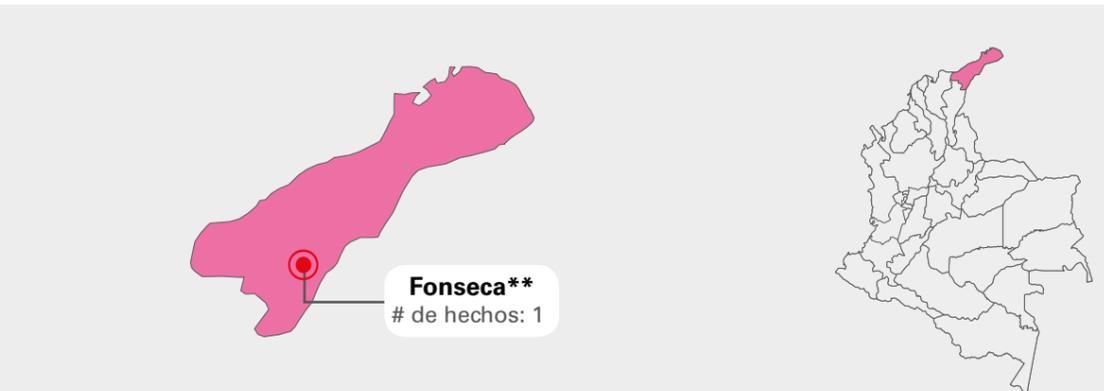
Puerto Libertador: # de hechos: 0

Hechos de alcance departamental: 2

TOTAL 6

- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)
- ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
  - PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
  - MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
  - ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Departamento: La Guajira



Municipios de consolidación

Hechos de alcance departamental: 17

TOTAL 18

- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)
- ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
  - PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
  - MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
  - ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Departamento: Guaviare



**San José del Guaviare**  
# de hechos: 5



Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

|                                  |          |
|----------------------------------|----------|
| Hechos de alcance departamental: | <b>3</b> |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>8</b> |

Departamento: Meta



Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| <b>Mesetas:</b>                  | # de hechos: 0 |
| <b>Vistahermosa:</b>             | # de hechos: 0 |
| <b>La Macarena:</b>              | # de hechos: 0 |
| <b>La Uribe:</b>                 | # de hechos: 0 |
| <b>Puerto Rico:</b>              | # de hechos: 0 |
| <b>San Juan de Arama:</b>        | # de hechos: 0 |
| Hechos de alcance departamental: | <b>4</b>       |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>4</b>       |

Dpto: Norte de Santander



**Tibú**  
# de hechos: 2



Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| <b>Convención:</b>               | # de hechos: 0 |
| <b>El Carmen:</b>                | # de hechos: 0 |
| <b>El Tarra:</b>                 | # de hechos: 0 |
| <b>Hacarí:</b>                   | # de hechos: 0 |
| <b>San Calixto:</b>              | # de hechos: 0 |
| <b>Teorama:</b>                  | # de hechos: 0 |
| Hechos de alcance departamental: | <b>3</b>       |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>5</b>       |

Dpto: Putumayo



**Puerto Asís**  
# de hechos: 3



Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| <b>Puerto Leguizamó:</b>         | # de hechos: 0 |
| <b>San Miguel:</b>               | # de hechos: 0 |
| <b>Valle del Gamuéz:</b>         | # de hechos: 0 |
| Hechos de alcance departamental: | <b>6</b>       |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>9</b>       |

Dpto: Sucre



**San Onofre**  
# de hechos: 1

**Ovejas**  
# de hechos: 2



Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

|                                  |          |
|----------------------------------|----------|
| Hechos de alcance departamental: | <b>5</b> |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>8</b> |

Departamento: Tolima



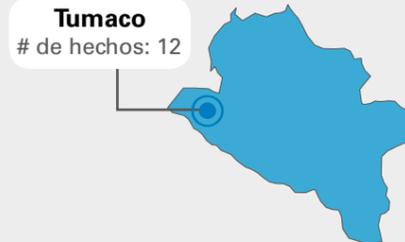
Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| <b>Planadas:</b>                 | # de hechos: 0 |
| <b>Icononzo:</b>                 | # de hechos: 0 |
| <b>Ataco:</b>                    | # de hechos: 0 |
| <b>Chaparral:</b>                | # de hechos: 0 |
| <b>Rioblanco:</b>                | # de hechos: 0 |
| Hechos de alcance departamental: | <b>6</b>       |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>6</b>       |

Departamento: Nariño



**Tumaco**  
# de hechos: 12

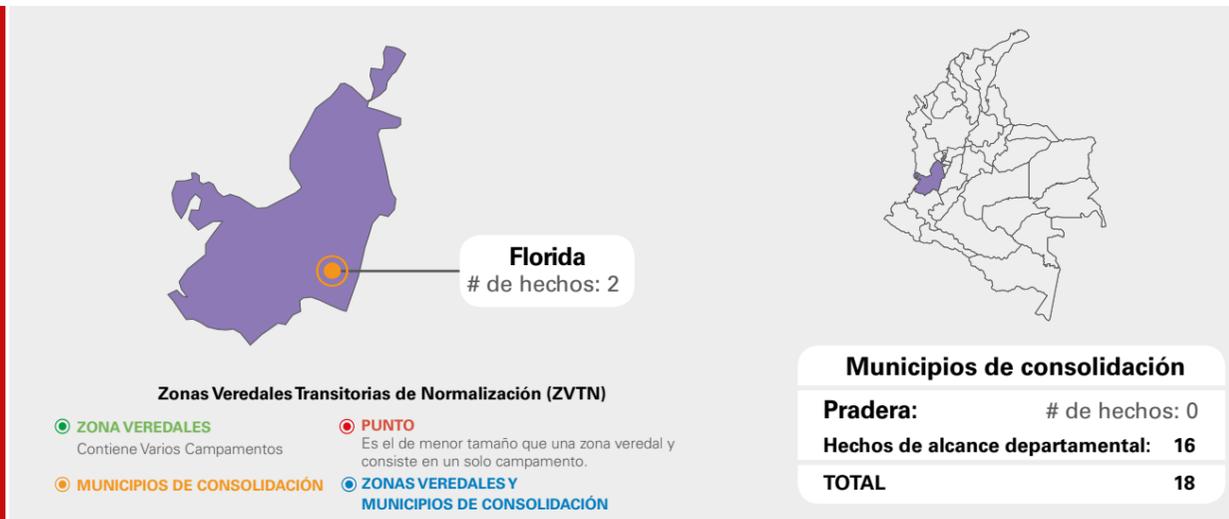


Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

- **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos
- **MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**
- **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.
- **ZONAS VEREDALES Y MUNICIPIOS DE CONSOLIDACIÓN**

Municipios de consolidación

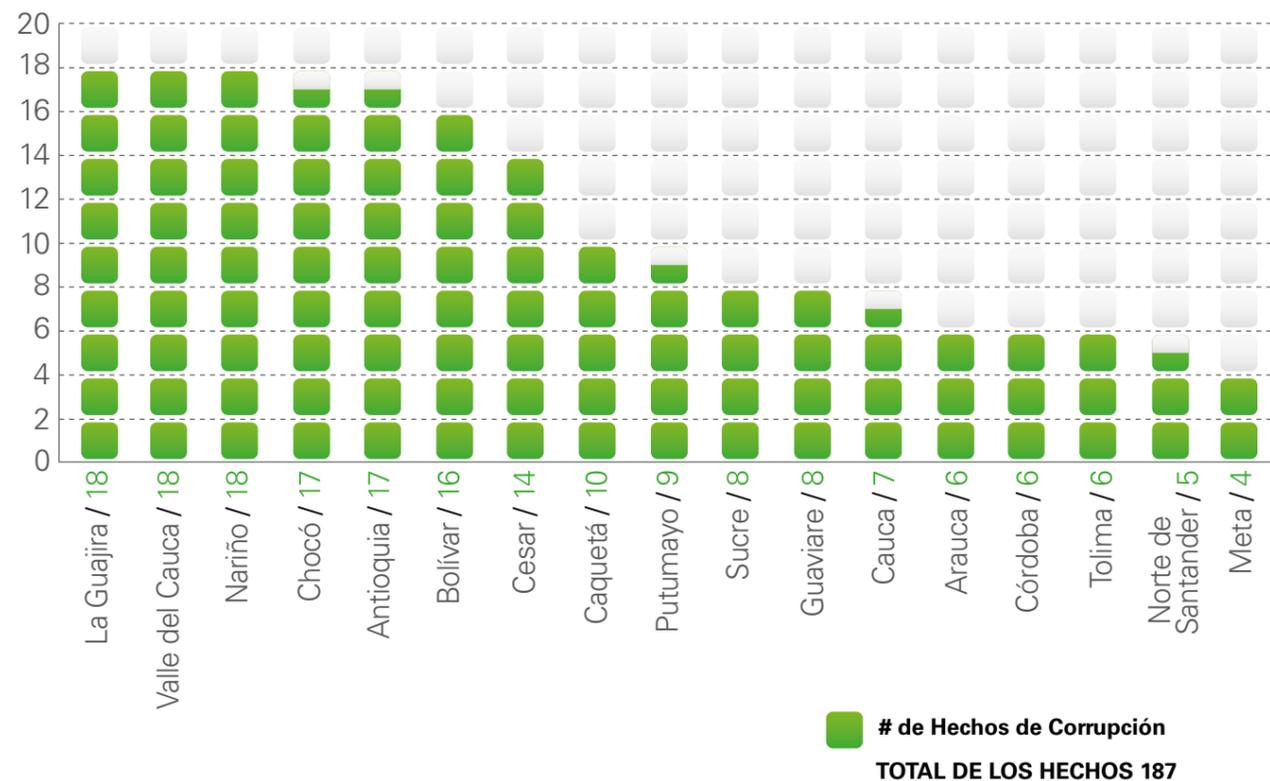
|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| <b>Policarpa:</b>                | # de hechos: 0 |
| Hechos de alcance departamental: | <b>6</b>       |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>18</b>      |



**TOTAL DE LOS HECHOS 187**

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

**Gráfica 1. Hechos de corrupción en departamentos que acogen territorios de paz.**



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

De acuerdo a la distribución de hechos más del 60% de ellos se concentra en 7 de los 17 departamentos analizados: La Guajira, Valle, Nariño, Chocó, Antioquia, Bolívar y Cesar.

Aunque se observa que La Guajira, Valle del Cauca, Nariño y Antioquia concentran el mayor número de hechos de corrupción, las razones difieren según cada uno de los departamentos.

La Guajira y el Valle del Cauca agrupan hechos de alcance departamental, es decir que involucran recursos departamentales o a instituciones departamentales. Por un lado, se identificaron varios gobernadores envueltos en hechos de corrupción durante el periodo abordado. Por ejemplo, en el Valle el gobernador Juan Carlos Abadía (2008-2011) ha estado involucrado, por los menos, en seis hechos diferentes de corrupción<sup>13</sup>, mientras que La Guajira tiene cuatro gobernadores y un gobernador encargado involucrados en procesos judiciales por corrupción, durante un periodo de gestión consecutivo entre 2004 y 2016<sup>14</sup>.

También en este mismo departamento de La Guajira, entre 2005 y 2010, apareció una red de corrupción compuesta, entre otros, por el Secretario departamental de salud al momento de los hechos, quien se apropió de recursos destinados a la salud a través de varios recobros falsos. Adicionalmente, en julio de 2016 la Contraloría General de la República reveló hallazgos fiscales por más de 17 mil millones de pesos en el Plan de Alimentación Escolar<sup>15</sup> en el mismo departamento; prácticamente un "cartel" de fundaciones que se apropió de los recursos destinados a la niñez de la Guajira.

En Nariño y Antioquia el fenómeno es diferente. En Antioquia de los 17 hechos registrados 14 se reparten en los diferentes municipios identificados que reúne el departamento, y sólo 3 son de alcance departamental. Notamos además que, por un lado, Antioquia acoge 13 municipios de paz cuando otros departamentos

cuentan con un número de municipios inferior, lo que significa que hubo más posibilidades de identificar hechos de corrupción ya que hay más municipios en juego, sin embargo se observa que algunos municipios en particular agrupan un mayor número de hechos, como el municipio de Nechí, que concentra 4 hechos de corrupción, de los cuales se destaca uno, ya que el alcalde elegido para el periodo en 2008-2011 acumuló a lo largo de su mandato por lo menos cuatro indagaciones ante la Fiscalía General de la Nación por irregularidades relacionadas con delitos de corrupción<sup>16</sup>.

El contexto de estos municipios pertenecientes al Bajo Cauca Antioqueño, con fuerte presencia del narcotráfico y de rentas ilegales asociadas a la minería ilegal, puede representar factores favorables para la corrupción.

Con respecto al departamento de Nariño, la concentración de hechos de corrupción en un único municipio se acentúa aún más, ya que el departamento sólo presenta a Tumaco como municipio de paz: sobre 18 hechos de corrupción registrados en este departamento, el municipio de Tumaco concentra 12.

Tumaco ha sido un municipio con alto nivel de conflictividad, pero también se ha caracterizado por una debilidad institucional constante. En efecto, los hechos observados se relacionan con fraude electoral, inhabilidades para el ejercicio de la política, vínculos entre políticos y paramilitares, obtención de contratos y desvío de recursos públicos de la salud y la educación por parte de funcionarios públicos, lo cual demuestra una crisis de gobernabilidad permanente en el municipio. Por ejemplo, en 2016, el exalcalde de Tumaco Neftalí Correa Díaz (2008-2011), quien también fue Representante

13. Ver anexos: Resumen 1.  
14. Ver anexos: Resumen 2.  
15. Ver anexos: Resumen 3.  
16. Ver anexos: Resumen 4.

a la Cámara, fue destituido e inhabilitado por 14 años por irregularidades en un contrato para dotar de internet a 36 instituciones educativas del puerto. Este contrato firmado con una ONG en 2011, omitió los principios normativos de transparencia en la selección del modo de contratación. La investigación también permitió comprobar que en el marco del convenio se desarrollaron actividades propias de la conectividad a internet, y no de tipo científico y tecnológico, propósito real de dicho convenio<sup>17</sup>.

Finalmente, para el departamento de Chocó, el Monitor Ciudadano registró 17 hechos de corrupción, en su mayoría de alcance departamental, y dos hechos más en el municipio de Riosucio, que el cual es territorio de paz. Los elementos de contexto que demuestran el alto número de hechos se vinculan no sólo con un territorio que presenta altos niveles de pobreza, abandono estatal y una aguda crisis política administrativa, sino que también se ha concebido como un botín estratégico para la minería ilegal, los cultivos de coca y la apropiación ilegal de territorios colectivos, panorama que se hace aún más evidente en esta investigación al hallar hechos de parapolítica y captura del Estado, donde exgobernadores y exrepresentantes a la Cámara del Chocó han sido condenados. Se destaca el caso de los ex Representantes a la Cámara Édgar Ulises Torres Murillo (1994-2006, 2006-2009) y Odín Sánchez (1998-

2002 y 2006-2010), quienes recibieron apoyo de las Autodefensas Unidas de Colombia para sus campañas al Congreso de la República. El representante Édgar Ulises Torres, además, aparece involucrado en contratos irregulares celebrados en 2007 por la Industria Licorera del Chocó y la empresa Chocó Pacífico, al ejercer una presión indebida para favorecer a terceros, supuestamente cercanos a un narcotraficante extraditado<sup>18</sup>.

Resaltan también hechos de exgobernadores como William Halaby Córdoba (2001-2003), involucrado en hechos de corrupción por celebración indebida de contratos de salud y servicios públicos, por lo cual fue condenado a cinco años de prisión<sup>19</sup>.

En el caso del municipio de Riosucio dos alcaldes elegidos en periodos consecutivos, Jorge Isaac Mosquera Caicedo (2008-2011), y Cecilio Arroyo Moreno (2012-2015) se encontraron involucrados en hechos de corrupción<sup>20</sup>.

En segundo lugar, se quiso comparar este primer resultado departamental del Monitor ciudadano con los datos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016, que corresponde justamente al periodo cronológico empleado durante la recopilación de la información.

17. Ver anexos: Resumen 5.  
 18. Ver anexos resúmenes de hechos de corrupción del Monitor Ciudadano N° 6.  
 19. Ver anexos resúmenes de hechos de corrupción del Monitor Ciudadano N° 7.  
 20. Ver anexos resúmenes de hechos de corrupción del Monitor Ciudadano N° 8.

**Tabla 2. Índice de transparencia de las entidades públicas vigencia 2013-2014 y 2015-2016 en los 5 departamentos con mayor número de hechos de corrupción.**

| Departamento    | Índice de Transparencia Departamental 2013-2014 | Nivel de riesgo 2013-2014 | Índice de Transparencia Departamental 2015-2016 | Nivel de riesgo 2015-2016 |
|-----------------|---|---------------------------|---|---------------------------|
| Antioquia       | 82,4  | Moderado                  | 85,6  | Moderado                  |
| Valle del Cauca | 74,4  | Medio                     | 72,5  | Medio                     |
| Nariño          | 60  | Medio                     | 53,9  | Alto                      |
| La Guajira      | 31  | Muy Alto                  | 30,2  | Muy Alto                  |
| Chocó           | 39,8  | Muy Alto                  | 41,7  | Muy Alto                  |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Este Índice, que mide el nivel de transparencia en diferentes entidades públicas a nivel municipal, departamental y nacional, muestra un importante grado de coherencia con los resultados obtenidos por el Monitor ciudadano. Primero, la Gobernación de Antioquia demostró un buen nivel de transparencia para el periodo 2013-2014, lo que coincidiría con el bajo número de hechos de corrupción de alcance departamental obtenidos por el Monitor.

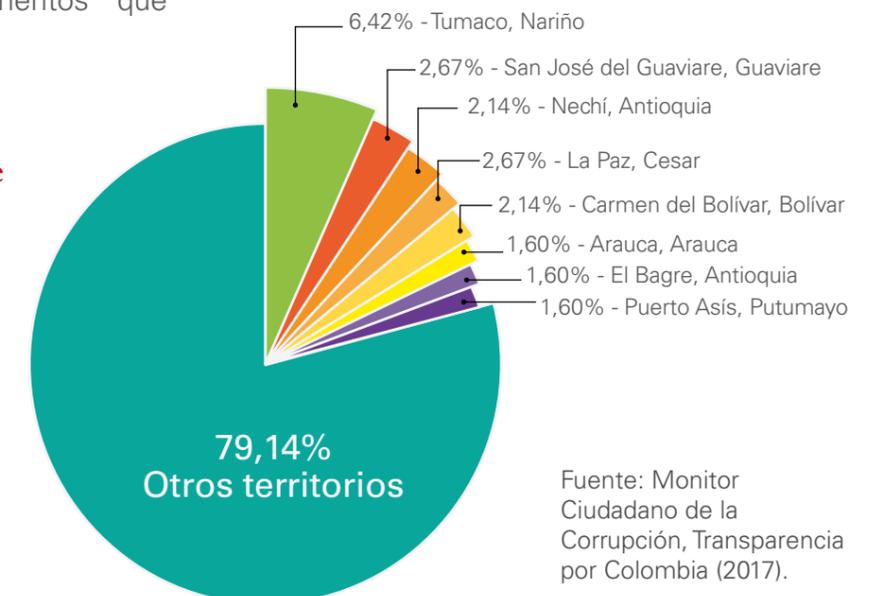
Asimismo, los departamentos observados con altos números de hechos de corrupción de alcance departamental obtuvieron índices de transparencia más bajos. Es el caso de La Guajira y Chocó, departamentos que

presentaron riesgos de corrupción muy altos para las vigencias analizadas. Veamos ahora los resultados en el nivel municipal.

### 3.2. Hechos de corrupción en municipios de paz

El Monitor Ciudadano identificó los municipios de paz con mayor número de hechos de corrupción. El resultado arrojó 8 municipios, y en esta sección se presentan los detalles de número de hechos identificados.

**Gráfica 2. Municipios con el mayor número de hechos de corrupción**



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Como lo demuestra la gráfica 2, un 20% de los hechos de corrupción registrados por el Monitor Ciudadano se concentran en los municipios de Tumaco, en la zona del pacífico sur; El Bagre y Nechí, en la zona del Bajo Cauca Antioqueño; San José del Guaviare y Arauca en el suroriente del país, El Carmen de Bolívar en los Montes de María, y en el municipio de La Paz en el Cesar.

Los municipios de El Bagre, San José del Guaviare, Arauca, El Carmen de Bolívar, La Paz y Tumaco no sólo se caracterizan por haber sido zonas de alta conflictividad, sino que también son territorios donde el abandono estatal ha sido la oportunidad para que diversos actores ilegales ejerzan dominio, control o alianzas con los gobiernos locales para apropiarse de recursos públicos y obtener beneficios políticos o económicos.

Se observa que para el periodo 2008-2011 los alcaldes de Tumaco, Nechí, El Carmen de Bolívar, Arauca y La Paz se vieron envueltos en varios hechos de corrupción<sup>21</sup>, situación que también se observó para los alcaldes de Tumaco, Nechí,

El Bagre y El Carmen de Bolívar en el período 2012-2015<sup>22</sup>.

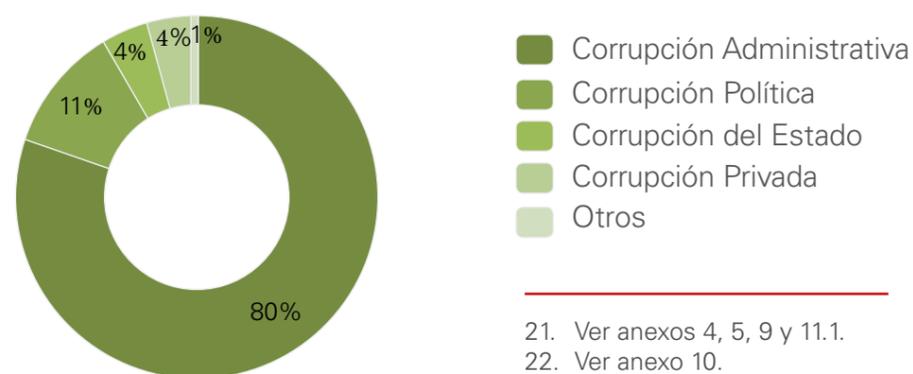
Otros hechos que involucran a la máxima autoridad a nivel municipal se observan en San José del Guaviare, donde su alcalde en el año 2007 cometió irregularidades en el giro del impuesto para el funcionamiento de los bomberos voluntarios del municipio, y en Arauca donde su alcalde para el periodo 2008-2011 estuvo involucrado en detrimento patrimonial de recursos provenientes de las regalías, por más de siete mil millones de pesos<sup>23</sup>.

Los anteriores datos municipales permiten identificar hechos de corrupción de diferente tipo: al interior de la administración pública, relacionados con irregularidades y fraudes electorales, que involucran al sector privado y relacionados con vínculos y alianzas con actores armados, entre otros. Con el propósito de ahondar en los tipos de corrupción asociados, la siguiente sección presenta una clasificación de los hechos encontrados en función de la tipología de corrupción.

### 3.3. Tipología de la corrupción en territorios de paz

Para la tipificación de la corrupción el Monitor Ciudadano toma en cuenta las 5 clasificaciones que ha manejado *Transparencia por Colombia* para este fenómeno en sus diversos estudios<sup>24</sup>:

Gráfica 3. Tipos de corrupción registrados por el monitor ciudadano



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

- 21. Ver anexos 4, 5, 9 y 11.1.
- 22. Ver anexo 10.
- 23. Ver anexo 11.
- 24. Las definiciones de los tipos de corrupción se encuentran disponibles en: <http://monitor-corrupcion.herokuapp.com/documentos/glosario-2017-06.pdf>

Como lo muestra la gráfica el 80% del total de los hechos analizados se clasifican bajo la tipología de corrupción administrativa, y cerca del 20% restante corresponden a corrupción política (11%), captura del Estado (4%) y corrupción privada (4%).

En el caso de la corrupción administrativa, entendida como aquellas distorsiones e irregularidades generadas en la etapa de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas, se ven involucrados en mayor medida autoridades públicas, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común, interesados en alterar la gestión administrativa para apropiarse de recursos públicos en procesos de contratación pública.

Según el Monitor Ciudadano estos hechos de corrupción administrativa involucran en mayor proporción a las estructuras institucionales de la rama ejecutiva (Gobernaciones y Alcaldías), y son originados en irregularidades y fraudes en los procesos de contratación pública. Se evidencia anomalías como omisión de normas en la contratación pública, incumplimiento en el objeto de los contratos, prevalencia de la contratación directa, contratos sin cumplimiento de los requisitos legales, falta de selección objetiva de los contratistas oferentes, casos críticos de "elefantes blancos"<sup>25</sup> y clientelismo al interior de las entidades públicas en los procesos de contratación.

El Monitor Ciudadano encontró hechos de corrupción administrativa en los 17 departamentos observados. A continuación nos referimos a algunos casos encontrados:

En cuanto a la omisión de normas de la contratación pública aparecen casos como el del departamento de Caquetá, donde el gobernador Germán Medina Triviño (2010-2014) cometió irregularidades en el pliego de condiciones de una licitación para la compra de

320 computadores y 69 plantas eléctricas para escuelas del departamento.

En lo que tiene que ver con el incumplimiento en el objeto de contratos se encuentran casos como el de Cáceres-Antioquia, donde entre 2006 y 2007 el alcalde Marco Tulio Torres Blanco (2004-2007), el Secretario de Planeación Municipal, Benito Antonio Pacheco, y el interventor del contrato Gustavo Adolfo Monterrosa Orozco, recibieron una obra de electrificación de una vereda del municipio a pesar de que se utilizaron materiales diferentes a los autorizados en su construcción y de que no fue terminada, irregularidades por las cuales en el contrato de electrificación, en julio de 2011, la Procuraduría General de la Nación sancionó con 11 años de inhabilidad a los investigados<sup>26</sup>. Por último, los "elefantes blancos", es decir las obras de infraestructura que se quedan en la etapa de la construcción o que no son completadas, como acueductos, parques, colegios, hospitales, viviendas, espacios culturales, entre otros, constituyen los ejemplos más claros de corrupción.

En **Arauca**, por destacar un caso, el gobernador Julio César Acosta Bernal (2004-2007) celebró en 2006 un contrato con el consorcio Ecopark, por una suma cercana a los 4 mil millones de pesos para la construcción del parque Los Libertadores, en la ciudad de Tame, y seis contratos para la construcción del parque Los Mártires, en Arauca, por un valor de 2 mil millones de pesos. En 2013, ocho años después, los parques seguían sin terminar<sup>27</sup>.

25. Un elefante blanco se define, según la Secretaría de la Transparencia, como una obra pública de construcción, mantenimiento o instalación de un bien inmueble que tiene un impacto negativo para la comunidad debido a que ha sido abandonada o está inconclusa, sus costos superan los beneficios de su funcionamiento, no es utilizada, o su uso es diferente para aquel que fue creada.

26. Ver anexos: Resumen N° 12.

27. Ver anexos: Resumen N° 13.

Por último, es importante resaltar los hechos de corrupción relacionados con el ejercicio democrático, la participación política y los procesos electorales. El Monitor Ciudadano arroja que el 20% de los hechos se asocian a corrupción política manifestada en delitos como fraude electoral, intervención indebida en política, campañas políticas financiadas por grupos armados ilegales y compra de votos, entre otros. Por ejemplo, en el municipio de **Caloto-Cauca**, en 2008, siete concejales habrían votado favorablemente para la elección del Personero Municipal a favor de un candidato que se encontraba inhabilitado para ocupar dicho cargo, puesto que ocupaba un cargo en la Corporación Autónoma Regional del Cauca. De acuerdo a una investigación realizada por la Procuraduría, a pesar de tener conocimiento de la inhabilidad del nominado para Personero, los siete concejales involucrados en la elección votaron favorablemente por él, y como resultado, en 2010, la Procuraduría destituyó e inhabilitó a los concejales por 13 años<sup>28</sup>.

Este escenario suscita gran preocupación si se tiene en cuenta la cantidad de dinero detrás de los procesos de contratación que se dan en estos territorios, y cómo el desvío

de los mismos se traduce finalmente en mala infraestructura, obras inconclusas, pésima calidad de los servicios públicos, ineficiencia en la gestión pública y falta de garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Cabe señalar, como lo demuestra el ejemplo anterior, la forma irregular en que se proveen cargos cruciales para el municipio, como la personería.

### 3.4. Los sectores más afectados por la corrupción en territorios de paz

Con el objetivo de analizar las repercusiones de la corrupción, y en particular cómo este fenómeno afecta derechos fundamentales, el Monitor Ciudadano categorizó 18 sectores afectados por los hechos de corrupción. Más allá del detrimento patrimonial estatal que representan los hechos de corrupción, estas irregularidades tienen un impacto negativo en las vidas de las poblaciones.

De este modo la corrupción tiene un impacto aún más importante puesto que representa un obstáculo para el desarrollo de los territorios en Colombia, pero también viola los derechos

fundamentales de las personas. Cada hecho registrado por el Monitor Ciudadano identifica una afectación asociada a un sector de actividad económica, administrativa, o bien a algún derecho fundamental.

Cerca del 44% de los hechos de corrupción registrados vulneraron derechos fundamentales asociados a los sectores de educación, salud e infraestructura, sin embargo, como lo muestra la gráfica anterior, los sectores de salud y educación son los que más han sido afectados por hechos de corrupción, agrupando más del 32%.

Para el sector educación se destacan hechos como la existencia de alumnos fantasma en departamentos de Bolívar y Cesar, carteles de corrupción con el Plan de Alimentación Escolar-PAE en La Guajira, en Chocó y en Norte de Santander; irregularidades en universidades públicas de La Guajira, Chocó, Tolima y Cesar, entre otros casos de desfalco a los recursos educativos<sup>29</sup>.

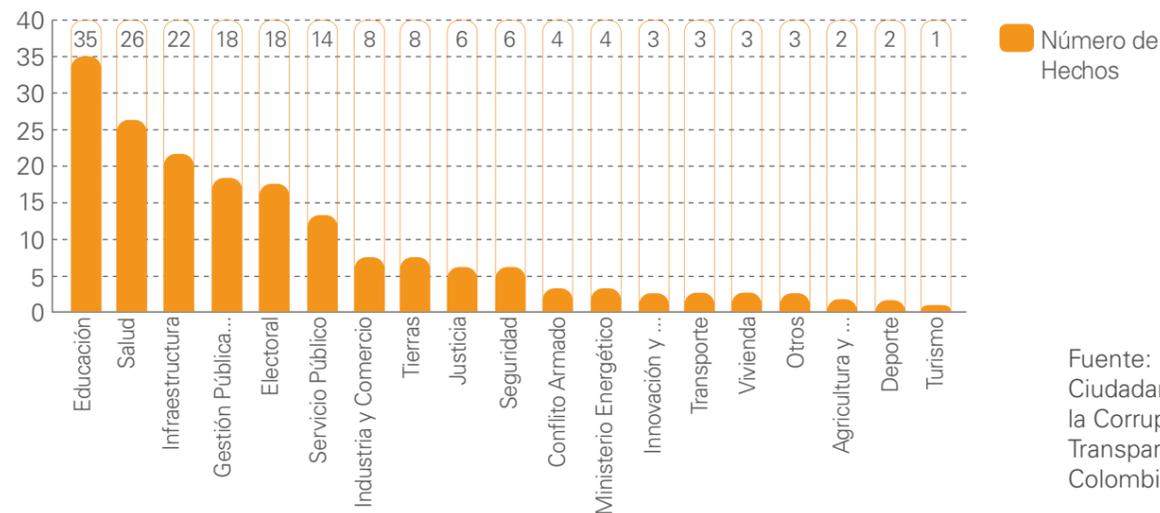
El sector de la salud es otro de los más afectados por la corrupción, convirtiéndose en un botín atractivo en muchas regiones del país. Ejemplo de ello son hechos como la aparición del “cartel de los enfermos mentales” en el departamento de Sucre, donde en 2015 la Gobernación pagó \$3.173 millones por tratamientos para enfermos mentales que no existían, para lo cual tramitaron

facturación totalmente falsa. También se encuentra el cartel de la hemofilia en Córdoba, hecho en el cual la Secretaría Departamental de Salud habría pagado, entre 2013 y 2015, alrededor de \$ 44 mil millones a dos IPS por supuestas prestaciones de servicio a pacientes hemofílicos, sin mediación de una EPS, con exámenes de laboratorio alterados, pago de medicamentos que nunca se suministraron y pacientes inexistentes<sup>30</sup>. Finalmente, vemos el caso del Hospital Universitario del Valle del Cauca, que generó en 2014 un detrimento patrimonial de 20 mil millones de pesos en el sector salud, al presentar irregularidades en la contratación de medicamentos y dispositivos médicos y quirúrgicos<sup>31</sup>.

Por otra parte, el 36% de los hechos analizados ha tenido un impacto nocivo en sectores económicos como infraestructura, industria y comercio, innovación y tecnología, sector minero energético, transporte, turismo, agricultura y desarrollo rural.

Finalmente, si bien la gestión pública interna<sup>32</sup> es un sector afectado de manera significativa porque representa el 10% de los hechos, y que la corrupción, muchas veces tienen lugar por medio de procesos administrativos, se traduce también en violaciones directas a los derechos humanos.

Gráfica 4. Hechos de corrupción de acuerdo con el sector afectado



28. Ver anexos: Resumen N° 13.

29. Ver anexos: Resumen N° 14.

30. Ver anexos: Resumen N° 15.

31. Ver anexos: Resumen N° 16.

32. La gestión pública para efectos de la investigación del Monitor Ciudadano es el sector que concentra todos los procesos y procedimientos administrativos internos y externos (en caso de contratación) a las instituciones públicas, y en los cuales se detectan casos de corrupción.

## 4.

## Actores relacionados con hechos de corrupción en territorios de paz.

*Varios actores, individuales y colectivos, relacionados con los hechos de corrupción fueron identificados y registrados por el Monitor Ciudadano.*

*Los actores colectivos están definidos como cualquier conjunto o grupo de personas, entidades, organizaciones, empresas, con ánimo o sin ánimo de lucro, de carácter público, privado o mixto. Los actores individuales están definidos como cualquier "persona natural o individuo de la especie humana"<sup>33</sup>.*

33. Código Civil colombiano, art. 74.

Ahora bien, se entiende por actores relacionados con un hecho de corrupción todos los que intervinieron durante o después de que tuviera lugar el hecho de corrupción, independientemente de la forma en que intervinieron en este. Entre los actores relacionados se identificaron tres "tipos de participación" en el hecho de corrupción:

- Los "actores involucrados", que son todos aquellos actores, individuales o colectivos, que participaron en la comisión del delito o de los delitos presentados en la descripción del hecho de corrupción.
- Los "actores de conocimiento", todos aquellos actores, individuales o colectivos, que disponen de competencia para la tramitación y fallo judiciales<sup>34</sup>, y que llevan a cabo dichos trámites con relación a los hechos de corrupción registrados.
- Los "actores que realizan la denuncia", que son todos aquellos actores, individuales o colectivos, que interponen denuncias formales o informales ante los "actores de conocimiento" tras el descubrimiento, o debido al presunto o efectivo conocimiento de un hecho de corrupción.

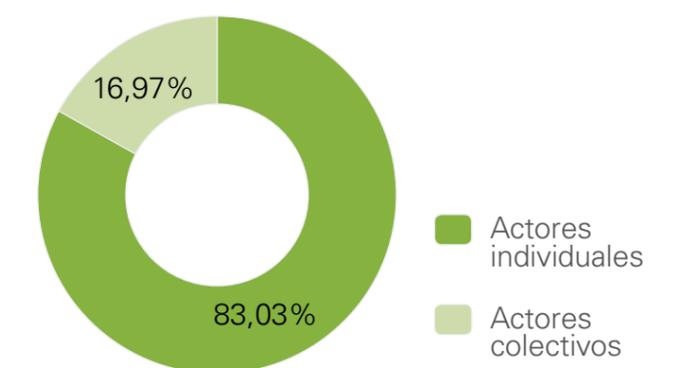
Cabe anotar que en algunos casos el tipo de participación de ciertos actores relacionados con hechos de corrupción es desconocido, o no está registrado en las fuentes de esta investigación. En dichos casos

el tipo de participación fue calificado como "no disponible".

**Tabla 3. Balance general del número de actores relacionados con hechos de corrupción en territorios de paz.**

| Actores              | Número     | Porcentaje     |
|----------------------|------------|----------------|
| Actores individuales | 411        | 83,03%         |
| Actores colectivos   | 84         | 16,97%         |
| <b>Total</b>         | <b>495</b> | <b>100,00%</b> |

**Gráfica 5. Actores relacionados con hechos de corrupción en territorios de paz**



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

34. CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario jurídico elemental. Disponible en: , Guillermo Cabanellas de Torres (<http://leyderecho.org/diccionario-juridico-elemental/>)

En la primera fase de investigación fueron identificados 495 actores relacionados con hechos de corrupción en los territorios de paz analizados. Se observa un predominio de actores individuales relacionados con hechos de corrupción. En efecto, cerca del 83% de los actores relacionados con hechos de corrupción son actores individuales.

Cabe resaltar que los actores colectivos registrados no están asociados a los actores individuales. La categoría de actores colectivos involucrados en hechos de corrupción se define en virtud de su actuación como organización o entidad, y no como individuos.

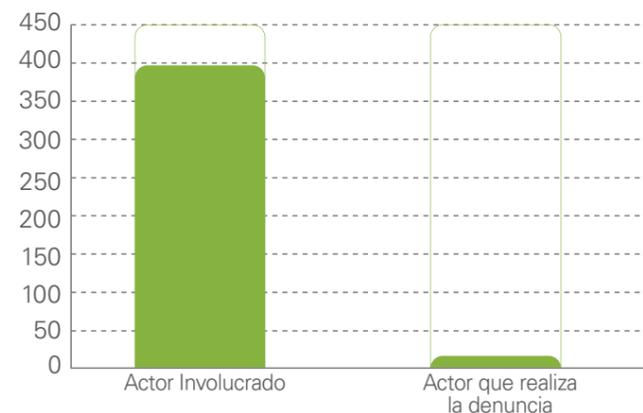
Así mismo se debe tener en cuenta que en algunos casos un actor involucrado puede estar

relacionado con varios hechos de corrupción, por lo tanto estas cifras han sido depuradas de entradas duplicadas, de manera que las cifras que se presentan en esta sección recogen los actores relacionados con por lo menos un hecho de corrupción.

#### 4.1. Actores individuales involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz.

En esta sección nos concentraremos en los actores individuales involucrados en la comisión del delito o de los delitos presentados en la descripción del hecho de corrupción.

**Gráfica 6. Participación de actores individuales en hechos de corrupción.**



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Durante la investigación del Monitor Ciudadano se encontró que cerca del 96% de los actores individuales identificados estaban involucrados en hechos de corrupción. Dichos individuos se clasificaron de acuerdo a su perfil profesional y a la institución a la que estaban adscritos al momento de la ocurrencia del hecho de corrupción.

El análisis también se enfocó en los cargos de las autoridades electas que aparecen como

involucradas en un hecho de corrupción, en los cargos de los empleados y funcionarios públicos involucrados, y en los cargos de los empleados de empresas privadas involucrados. Del mismo modo, el análisis se enfocó en los perfiles profesionales de los funcionarios y empleados públicos adscritos a alcaldías y a gobernaciones, puesto que tales actores se ven recurrentemente envueltos en hechos de corrupción.

#### 4.1.1. Perfil profesional de actores individuales involucrados

**Tabla 4. Perfil profesional de actores individuales involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz**

| Perfil profesional                     | Número     | Porcentaje  |
|--|------------|-------------|
| Servidor Público                       | 186        | 47,09%      |
| Autoridad electa                       | 80         | 20,25%      |
| Empleado de empresa privada            | 25         | 6,33%       |
| Miembro de las Fuerzas Públicas        | 22         | 5,57%       |
| Empleado de unión temporal o consorcio | 19         | 4,81%       |
| Ciudadano                              | 13         | 3,29%       |
| Miembro de una fundación               | 13         | 3,29%       |
| Profesional liberal                    | 11         | 2,78%       |
| Notarios                               | 7          | 1,77%       |
| Empleado de empresa mixta              | 4          | 1,01%       |
| Candidato a una elección               | 3          | 0,76%       |
| Miembro de una ONG                     | 3          | 0,76%       |
| No Disponible                          | 3          | 0,76%       |
| Actor ilegal                           | 2          | 0,51%       |
| Empleado de una entidad mixta          | 1          | 0,25%       |
| Líder social o comunitario             | 1          | 0,25%       |
| Miembro de una cooperativa             | 1          | 0,25%       |
| Otros                                  | 1          | 0,25%       |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>395</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

El Monitor Ciudadano decidió reagrupar los actores en varias categorías correspondientes a perfil profesional. Cabe anotar que la categoría "ciudadano" hace referencia a personas individuales, que en la prensa son denominadas como tal sin que haya mención al perfil profesional.

La primera conclusión relativa al perfil profesional de los actores involucrados es que los hechos de corrupción registrados fueron

cometidos esencialmente por funcionarios públicos, adscritos temporalmente o a largo plazo a instituciones que reciben y administran recursos públicos. Le sigue a este perfil profesional el de autoridades electas, es decir funcionarios que ocupan cargos públicos tras haber sido elegidos por voto popular. Dentro de estas autoridades electas se encuentran alcaldes, gobernadores, concejales municipales, diputados y congresistas.

El involucramiento prevalente de autoridades electas tiene una relación directa con el amplio poder de toma de decisión frente a la administración de recursos públicos a diferentes niveles, así como al acceso directo a grandes sumas de dinero. Igualmente se debe tener presente que estas autoridades disponen de responsabilidades en los procesos administrativos y contractuales en las diferentes entidades estatales, ya sean del nivel nacional o local.

**Tabla 5. Cargos de autoridades electas involucradas en hechos de corrupción**

| Cargo                      | Número    | Porcentaje     |
|----------------------------|-----------|----------------|
| Alcaldes/as                | 36        | 45,00%         |
| Gobernadores/as            | 28        | 35,00%         |
| Concejales                 | 10        | 12,50%         |
| Representantes a la Cámara | 3         | 3,75%          |
| Diputados                  | 2         | 2,50%          |
| Senadores                  | 1         | 1,25%          |
| <b>TOTAL</b>               | <b>80</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Ejemplos son el gobernador del Valle del Cauca Juan Carlos Abadía (2008-2011), quien está involucrado en 6 hechos de corrupción, y el gobernador de Caquetá (2004-2007), involucrado en 4 hechos de corrupción.

Abadía, hijo de un ex senador detenido durante el Proceso 8.000, inició su carrera política a temprana edad, lanzándose a la Asamblea del Valle del Cauca de la mano de su padre y del ex senador Juan Carlos Martínez Sinisterra, actualmente condenado por parapolítica. Después Abadía llegó al Concejo de Cali, donde ocupó la presidencia, para terminar finalmente en la gobernación del Valle del Cauca en 2008.

#### 4.1.2. Cargos de autoridades electas involucradas en hechos de corrupción

Como se observa en la Tabla 5, entre las autoridades electas se observa una mayor proporción de alcaldes (45%) y de gobernadores (35%) involucrados en hechos de corrupción, en comparación con las otras autoridades electas registradas.

Otro caso de una autoridad electa involucrada en varios hechos de corrupción es Juan Carlos Claros Pinzón, gobernador de Caquetá (2004 y 2007). En efecto, durante su mandato el gobernador se vio envuelto en diferentes hechos de corrupción, procesado judicial y disciplinariamente por algunos de estos. Dentro de las irregularidades, el ex mandatario incurrió en contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales para adquirir textos escolares y bibliotecas; participación indebida en política al reunirse con mandatarios locales de Palmira; irregularidades en contratos de salud con IPS del Valle, y contratación indebida en la construcción de carreteras del departamento.

**Tabla 6. Autoridades electas involucradas en más de un hecho de corrupción registrado por el Monitor Ciudadano**

| Nombre                          | Institución                    | Cargo  | Nº de hechos |
|---------------------------------|--------------------------------|--|--------------|
| Juan Carlos Abadía              | Gobernación de Valle del Cauca | Gobernador (2008-2011)   | 6            |
| Juan Carlos Claros Pinzón       | Gobernación de Caquetá         | Gobernador (2004-2007)   | 4            |
| Cristian Moreno                 | Gobernación de Cesar           | Gobernador (2008-2011)   | 3            |
| Luis Henry Navarrete Ariza      | Alcaldía de Cumaral            | Alcalde (2007-2011)  | 3            |
| Luis Alberto Monsalvo Gnecco    | Gobernación de Cesar           | Gobernador (2012-2015)   | 3            |
| Julio César Guerra Tulena       | Gobernación de Sucre           | Gobernador (2012-2015)   | 2            |
| Édgar Ulises Torres             | Congreso de la República       | Representante a la Cámara por el Chocó (1994-2006) (2006-2009) | 2            |
| Hugo Venancio Córdoba           | Alcaldía de Florida            | Alcalde (2004-2007)  | 2            |
| Luis Gilberto Murillo Urrutia   | Gobernación de Chocó           | Gobernador (2012-2015)   | 2            |
| Patrocino Sánchez Montes de Oca | Gobernación de Chocó           | Gobernador (2008-2011)   | 2            |
| Pilar Victoria Cleves Lemus     | Gobernación de Caquetá         | Secretaria General de la Gobernación                           | 2            |
| Gloria Patricia Farfán          | Alcaldía de Florencia          | Alcaldesa (2008-2011)  | 2            |
| Eduardo Yanolú Merchán López    | Gobernación de Meta            | Secretario Jurídico Departamental de Meta                      | 2            |
| Rodrigo Patiño Pastrana         | Gobernación de Meta            | Jefe de contratación   | 2            |
| Felipe Alfonso Guzmán Mendoza   | Gobernación de Putumayo        | Gobernador (2008-2011)   | 2            |
| Héctor Fabio Useche De La Cruz  | Gobernación de Valle del Cauca | Gobernador (2011-2012)   | 2            |
| Clemente Lucumí Golú            | Alcaldía de Buenos Aires       | Alcalde (2008-2011)  | 2            |
| Jorge Eduardo Pérez Bernier     | Gobernación de La Guajira      | Gobernador (2008-2011)   | 2            |
| Jorge Carmelo Pérez Alvarado    | Gobernación de Meta            | Secretario de Vivienda Departamental de Meta                   | 2            |
| Germán Medina Triviño           | Gobernación de Caquetá         | Gobernador (2010-2014)   | 2            |
| Harold Escruce Grijalva         | Alcaldía de Tumaco             | Jefe de presupuesto (2003)                                     | 2            |
| Victor Gallo                    | Alcaldía de Tumaco             | Alcalde (2012-2015)  | 2            |
| Héctor Leonidas Giraldo         | Alcaldía de Tarazá             | Alcalde (2012-2015)  | 2            |
| Eduardo Cabrera Urbiña          | Alcaldía de Nechí              | Alcalde (2012-2015)  | 2            |
| Ómar Enrique Maestre Vélez      | Gobernación de Cesar           | Secretario de Infraestructura Departamental de Cesar           | 2            |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

### 4.1.3. Autoridades electas: entre escala municipal y escala departamental

En esta sección se analizará el involucramiento de autoridades elegidas a nivel territorial que aparecen de manera recurrente en los hechos de corrupción analizados.

En el estudio se observa que en algunos casos los municipios que forman parte de los territorios de paz presentan más hechos de corrupción

con participación directa de los alcaldes, en comparación con los otros municipios del mismo departamento. Asimismo, se observa que algunos departamentos concentran mayor número de hechos de corrupción en comparación con otros, lo que lleva a cuestionarse: ¿Por qué algunas gobernaciones están azotadas por la corrupción más que otras? ¿Por qué algunos municipios presentan más hechos de corrupción que involucran a sus alcaldes que otros municipios del mismo departamento?

#### a) Alcaldías

Tabla 7. Número de actores individuales involucrados en hechos adscritos a alcaldías

| Actores individuales | Número | Porcentaje |
|----------------------|--------|------------|
| Tumaco               | 10     | 8,06%      |
| Arauca               | 4      | 5,80%      |
| El Bagre             | 4      | 5,80%      |
| La Paz               | 4      | 5,80%      |
| Cáceres              | 3      | 4,35%      |
| Caloto               | 3      | 4,35%      |
| Ibagué               | 3      | 4,35%      |
| Montelíbano          | 3      | 4,35%      |
| Puerto Asís          | 3      | 4,35%      |
| Buenos Aires         | 2      | 2,90%      |
| El Carmen de Bolívar | 2      | 2,90%      |
| Florida              | 2      | 2,90%      |
| Istmina              | 2      | 2,90%      |
| Nechí                | 2      | 2,90%      |
| Riosucio             | 2      | 2,90%      |
| San Jacinto          | 2      | 2,90%      |
| San José de Uré      | 2      | 2,90%      |
| Aguachica            | 1      | 1,45%      |
| Andalucía            | 1      | 1,45%      |

| Actores individuales   | Número    | Porcentaje     |
|------------------------|-----------|----------------|
| Briceño                | 1         | 1,45%          |
| Caucasia               | 1         | 1,45%          |
| Jamundí                | 1         | 1,45%          |
| Riohacha               | 1         | 1,45%          |
| Roldanillo             | 1         | 1,45%          |
| San José del Guaviare  | 1         | 1,45%          |
| San Onofre             | 1         | 1,45%          |
| Santander de Quilichao | 1         | 1,45%          |
| Tarazá                 | 1         | 1,45%          |
| Tibú                   | 1         | 1,45%          |
| Trujillo               | 1         | 1,45%          |
| Tuluá                  | 1         | 1,45%          |
| Villavicencio          | 1         | 1,45%          |
| Yumbo                  | 1         | 1,45%          |
| <b>TOTAL</b>           | <b>69</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

La revisión del Monitor Ciudadano arroja un total de 69 actores individuales (funcionarios y empleados públicos, autoridades electas) involucrados en hechos de corrupción en las 33 alcaldías de los territorios analizados.

De los anteriores actores aproximadamente el 47% se concentra en 10: Tumaco (Nariño), Arauca (Arauca), El Bagre (Antioquia), La Paz (Cesar), Cáceres (Antioquia), Caloto, Ibagué, Montelíbano, Puerto Asís y Buenos Aires (Cauca).

En relación con el número de actores involucrados en hechos de corrupción a nivel municipal, se debe destacar el caso de **Tumaco**, municipio en el que todos los alcaldes durante 3 periodos consecutivos (2008 a 2019) (incluyendo una alcaldesa encargada en el año 2014) se vieron involucrados en hechos de corrupción.

El alcalde del periodo 2008-2011 incurrió en irregularidades durante un proceso de contratación para la dotación de 36 instituciones educativas con servicios de internet, razón por la cual fue destituido e inhabilitado por 14 años. Su sucesor para el periodo 2012-2015 se vio envuelto en investigaciones disciplinarias por la entrega de un terreno con titulación a un particular. Finalmente, la elección de la alcaldesa de Tumaco para el periodo 2016-2019 fue irregular, dada la inhabilidad que tenía para este cargo por estar casada con el subgerente de un hospital municipal. Durante su defensa, la pareja presentó documentación falsa.

Otros casos remarcables a nivel municipal son los de las alcaldías de **El Bagre, El Carmen de Bolívar, Nechí y Riosucio**, donde se vieron involucrados en hechos de corrupción los alcaldes de dos periodos consecutivos (2008-2015), junto con dos secretarios municipales,

uno de Hacienda y otro de Planeación, lo que obliga a preguntarse por la recurrencia de hechos de corrupción de manera consecutiva en los gobiernos municipales.

La preocupación radica en que estos municipios, priorizados dentro de los territorios de paz,

podrían presentar debilidades institucionales y falencias en la gestión de la administración municipal, los cuales pueden potenciarse con la entrada de nuevos actores y recursos del posconflicto.

## b) Gobernaciones

**Tabla 8. Número de actores individuales involucrados en hechos de corrupción adscritos a gobernaciones, comparados con resultados de los índices de transparencia departamentales ITEP<sup>35</sup>**

| Departamento       | Nº de actores individuales | Porcentaje     | ITD 13-14 | Nivel de riesgo 13-14 | ITD 15-16 | Nivel de riesgo 13-14 |
|--------------------|----------------------------|----------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|
| Caquetá            | 12                         | 16,00%         | 37        | Muy Alto              | 52,2      | Alto                  |
| Cesar              | 12                         | 16,00%         | 57,8      | Alto                  | 53,1      | Alto                  |
| La Guajira         | 12                         | 16,00%         | 39,8      | Muy Alto              | 41,7      | Muy Alto              |
| Sucre              | 7                          | 9,33%          | 49,7      | Alto                  | 50,6      | Alto                  |
| Bolívar            | 5                          | 6,67%          | 58,6      | Alto                  | 53,0      | Alto                  |
| Chocó              | 5                          | 6,67%          | 31        | Muy Alto              | 30,2      | Muy Alto              |
| Meta               | 5                          | 6,67%          | 74,8      | Moderado              | 80,1      | Moderado              |
| Córdoba            | 3                          | 4,00%          | 61,1      | Medio                 | 50,8      | Alto                  |
| Putumayo           | 3                          | 4,00%          | 42,7      | Muy Alto              | 62,8      | Medio                 |
| Valle del Cauca    | 3                          | 4,00%          | 74,4      | Medio                 | 72,5      | Medio                 |
| Arauca             | 2                          | 2,67%          | 51,2      | Alto                  | 66,1      | Medio                 |
| Norte de Santander | 2                          | 2,67%          | 69,5      | Medio                 | 64,9      | Medio                 |
| Tolima             | 2                          | 2,67%          | 73,5      | Medio                 | 77,8      | Moderado              |
| Cauca              | 1                          | 1,33%          | 60,9      | Medio                 | 63,5      | Medio                 |
| Guaviare           | 1                          | 1,33%          | 54,8      | Alto                  | 62,6      | Medio                 |
| <b>TOTAL</b>       | <b>75</b>                  | <b>100,00%</b> |           |                       |           |                       |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

35. El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. El Índice cuenta con tres instrumentos de evaluación: a) El Índice Nacional que evalúa entidades de las tres ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio; b) El Índice de Transparencia Departamental, el cual evalúa la gestión centralizada de las gobernaciones y contralorías departamentales, y c) El Índice de Transparencia Municipal, diseñado para evaluar la gestión central de las alcaldías.

Entre los 75 actores individuales involucrados en hechos de corrupción a nivel departamental se encuentran servidores públicos y autoridades electas de las 15 gobernaciones que forman parte de los territorios de paz.

Un hecho que llama la atención es que el 48% de los actores involucrados en hechos de corrupción a nivel departamental se concentra en tres departamentos: Caquetá, Cesar y La Guajira, cuyas gobernaciones están clasificadas con riesgos "Altos" y "Muy altos" de corrupción, de acuerdo a los resultados del ITD en los periodos 2013-2014 y 2015-2016, como se observa en la Tabla 9.

Es importante destacar el caso de la **gobernación de La Guajira**, donde 5 gobernadores y 1 gobernador encargado, entre 2000 y 2015, se han visto involucrados en hechos de corrupción administrativa<sup>36</sup>.

Así mismo, en el departamento de Bolívar los gobernadores de 3 periodos consecutivos (2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015), y un gobernador encargado (2009)<sup>37</sup> estuvieron involucrados en hechos de corrupción.

Por su parte, en el Cesar los gobernadores de 2 periodos consecutivos (2008-2011, 2012-2015)<sup>38</sup> estuvieron involucrados en hechos de corrupción, y en el **Putumayo** los 2 gobernadores de los periodos 2000-2011 se vieron inmersos en hechos de corrupción<sup>39</sup>.

### 4.1.4. Cargos de servidores públicos involucrados en hechos de corrupción

La siguiente tabla presenta la clasificación de los cargos de los servidores públicos que aparecen en la revisión de las fuentes, involucrados en los hechos de corrupción en los territorios de paz:

**Tabla 9. Cargos de funcionarios y empleados públicos involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz**

| Cargo  | Nº de actores | Porcentaje |
|--|---------------|------------|
| Secretario departamental                                 | 27            | 14,52%     |
| Empleados de otras entidades públicas y mixtas           | 17            | 9,14%      |
| Secretario municipal                                     | 13            | 6,99%      |
| Otros empleados municipales                              | 13            | 6,99%      |
| Otros empleados departamentales                          | 11            | 5,91%      |
| Empleado de Oficina de Registro de Instrumentos Públicos | 11            | 5,91%      |
| Empleado de Registraduría                                | 11            | 5,91%      |
| Empleado de Caprecom                                     | 10            | 5,38%      |
| Empleado de Hospital                                     | 9             | 4,84%      |

36. Ver anexos: Resumen N° 2.

37. Ver anexos: Resumen N° 17.

38. Ver anexos: Resumen N° 18.

39. Ver anexos: Resumen N° 19.

| Cargo  | Nº de actores | Porcentaje     |
|--|---------------|----------------|
| Bombero  | 8             | 4,30%          |
| Empleado del SENA                                  | 7             | 3,76%          |
| Jefe de Oficina de Asesoría Jurídica departamental | 6             | 3,23%          |
| Empleado del Fondo Educativo del Cesar             | 6             | 3,23%          |
| Empleado de Universidad                            | 6             | 3,23%          |
| Empleado de Juzgado                                | 5             | 2,69%          |
| Empleado de la Unidad de Víctimas                  | 5             | 2,69%          |
| Alcalde encargado                                  | 5             | 2,69%          |
| Funcionario de Contraloría Departamental           | 4             | 2,15%          |
| Empleado de Indeportes Cauca                       | 4             | 2,15%          |
| Gobernador encargado                               | 3             | 1,61%          |
| Otros  | 3             | 1,61%          |
| Jefe de Oficina Jurídica Municipal                 | 2             | 1,08%          |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>186</b>    | <b>100,00%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

De los 186 servidores públicos 27 secretarios departamentales estuvieron involucrados en hechos de corrupción durante el periodo de este estudio. Se debe tener presente que a nivel departamental los secretarios tienen la función de dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Otros servidores públicos inmersos en hechos de corrupción en las gobernaciones de los departamentos que forman parte de los territorios de paz fueron: secretarios de Salud (7), secretarios de Educación (5), secretarios de Gobierno (5) y secretarios de Hacienda (4), lo que es congruente con los sectores registrados por el Monitor Ciudadano como los más afectados por la corrupción en estos territorios: educación, salud e infraestructura.

A la luz de estos resultados vale la pena interrogarse sobre las razones que explican el recurrente involucramiento, tanto de secretarios departamentales en hechos de corrupción como de los secretarios de despacho municipales. Una de las primeras hipótesis sobre esta observación es que el involucramiento de los secretarios de los dos niveles en hechos de corrupción puede deberse a la cercanía de la que disponen con los gobernadores y alcaldes, encontrándose así cerca a los poderes de toma de decisión.

Finalmente, es importante destacar que la principal modalidad de corrupción en la gestión administrativa departamental ha estado relacionada con la manipulación de los procesos contractuales, ya sea de la persona o de servicios.

#### 4.1.5. Empleados de empresas privadas involucrados en hechos de corrupción

Avanzando en el análisis de los actores individuales involucrados en hechos de corrupción, se encuentran en tercer lugar los empleados de empresas privadas, caso para el cual se debe mencionar que la información del Monitor Ciudadano sobre corrupción en el sector privado es mucho menor que la que se encuentra para el sector público.

Así pues, el conocimiento público de hechos de corrupción en el sector privado tiende a ser menor que el de los hechos de corrupción que

tienen lugar en la esfera pública, lo cual no quiere decir que la corrupción en el sector privado sea menor, sino que la visibilización de estos hechos, particularmente en los territorios de paz, es menor.

#### 4.2. Actores colectivos involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz

Se entiende por “actores colectivos” cualquier conjunto o grupo de personas, entidades, organizaciones, empresas, con o sin ánimo de lucro, de carácter público, privado o mixto.

##### 4.2.1. Perfil de actividad de actores colectivos involucrados

**Tabla 10. Tipo de participación de actores colectivos involucrados en hechos de corrupción en territorios de paz**

| Actor colectivo                                 | Número    | Porcentaje     |
|---|-----------|----------------|
| Entidad pública                                 | 12        | 21,43%         |
| Empresa   | 10        | 17,86%         |
| Unión temporal o consorcio                      | 7         | 12,50%         |
| Cooperativa                                     | 4         | 7,14%          |
| Institución Prestadora de Salud- IPS / Privada  | 4         | 7,14%          |
| ONG   | 4         | 7,14%          |
| Empresa mixta                                   | 3         | 5,36%          |
| Fundación                                       | 3         | 5,36%          |
| Corporación Autónoma Regional                   | 2         | 3,57%          |
| Entidad mixta                                   | 2         | 3,57%          |
| Institución Prestadora de Salud - IPS / Pública | 2         | 3,57%          |
| Entidad Promotora de Salud - EPS / Pública      | 1         | 1,79%          |
| Grupo armado ilegal                             | 1         | 1,79%          |
| Otros   | 1         | 1,79%          |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>56</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Como ya se mencionó, los actores colectivos e individuales no están articulados. En efecto, los actores colectivos que se analizan a continuación se relacionan con hechos de corrupción cometidos como colectivo, y no por acciones individuales de sus miembros.

Las entidades públicas se ubican en el primer lugar de actores colectivos involucrados en hechos de corrupción. Estas empresas enfrentan un mayor “riesgo moral” (moral hazard)<sup>40</sup> que otros actores colectivos, debido al acceso a grandes sumas de dinero provenientes del erario público, acompañado en muchos casos por una falta de incentivos para asegurar que dichos recursos se destinen adecuadamente, lo que se traduce en debilidades en las medidas de supervisión y en la incidencia de intereses

privados que intervienen en el proceso de asignación de recursos.

### 4.3. Rama del poder representada por los actores involucrados

Las ramas del poder público están definidas de acuerdo con el Título V, Capítulo 1, de la Constitución Política colombiana: rama ejecutiva, rama legislativa y rama judicial, además también se encuentran los organismos de control, los órganos electorales y las ramas del poder público. La siguiente tabla clasifica los actores involucrados en hechos de corrupción por su pertenencia a ramas del poder:

**Tabla 11. Afiliación de los actores involucrados a las ramas del poder, a los órganos de control y a los órganos electorales**

| Rama del poder representada por actores involucrados en hechos |                            |                |
|--|----------------------------|----------------|
| Rama del Poder   | Nº de actores involucrados | Porcentaje     |
| No Aplica <sup>41</sup>  | 262                        | 58,09%         |
| Rama Ejecutiva   | 159                        | 35,25%         |
| Órganos electorales  | 14                         | 3,10%          |
| Rama Judicial  | 7                          | 1,55%          |
| Organismos de control  | 5                          | 1,11%          |
| Rama Legislativa   | 4                          | 0,89%          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>451</b>                 | <b>100,00%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Esta clasificación muestra que más de la mitad de los actores no están asociados a ninguna rama del poder público (se trata de la categoría No Aplica), ni a ningún órgano electoral o de control, lo cual se explica por el involucramiento de un gran número de funcionarios y empleados públicos que hacen parte de instituciones públicas que no están directamente relacionadas con las ramas del poder. Es el caso de funcionarios de hospitales, de universidades oficiales o instituciones, tales como las Corporaciones Autónomas Regionales.

La rama del poder a la que pertenecen más actores involucrados en hechos de corrupción es la rama ejecutiva. En efecto, cerca del 35% de los actores involucrados registrados en el Monitor Ciudadano ocupan cargo dentro de esta rama a nivel departamental y municipal, resultados que confirman el hecho de que en estos territorios de paz los actores más involucrados en hechos de corrupción ocupan cargos de servidores públicos, alcaldes y autoridades electas adscritas a las alcaldías y gobernaciones.

También es interesante concentrarse en las cifras de afiliación a las otras dos ramas del poder, cifras muy bajas que no logran superar la barra del 2%, ninguna de las dos. Como se puede apreciar en la Tabla 11 los actores involucrados asociados a la rama judicial cuentan el 1,55% de todos los actores individuales involucrados, mientras que el 1,1% está asociado a la rama legislativa, resultados que no traducen necesariamente una inexistencia de la corrupción en las ramas judicial y legislativa, puesto que fueron recopilados hechos de corrupción en ambas ramas, como por ejemplo un hecho ocurrido en el municipio de El Bagre, Antioquia, donde un

juez habría exigido más de 2 millones de pesos a un comerciante envuelto en un proceso durante el cual embargaron su vehículo. Este proceso judicial estaba desarrollándose en juzgados del municipio.

A pesar de ser poco numerosos los hechos de corrupción en las ramas legislativa y judicial, estos tienen gran impacto en el funcionamiento de las instituciones públicas. Por ejemplo en 2008 el fiscal del municipio de Fonseca (La Guajira), Alcides Pimienta Rosado, incurrió en varias irregularidades de procedimientos judiciales. El fiscal transmitió información privilegiada al abogado de miembros de la banda criminal “Los Caladriles”, archivó procesos judiciales y solicitó 10 millones de pesos para no emitir una orden de captura contra un sindicato de haber traficado gasolina<sup>42</sup>. También se destaca el caso del juez de El Bagre (Antioquia), Fredy Edgardo Gómez Padilla, quien solicitó más de 2 millones de pesos a un comerciante envuelto en un proceso durante el cual embargaron su vehículo<sup>43</sup>.

Por otra parte, el Monitor Ciudadano identificó hechos de corrupción dentro de la rama legislativa, como el apoyo entregado por las Autodefensas Unidas de Colombia para la campaña política de los representantes a la Cámara por el departamento del Chocó en el año 2002<sup>44</sup>.

La existencia de tales hechos de corrupción en estas dos ramas del poder afecta la estabilidad institucional en Colombia y alimentan el círculo vicioso de la corrupción, puesto que atenta contra el funcionamiento de pesos y contrapesos entre las diferentes ramas del poder.

40. Este término es usualmente manejado en el campo de la economía y explica que existe un “Riesgo Moral” cuando un individuo tiene más información acerca de sus propias acciones que el resto de los individuos, lo que provoca que, en caso de que sea otra la persona que soporte los costes asociados a la falta de esfuerzo o responsabilidad, los incentivos a esforzarse o ser responsables estén distorsionados (PAUL R. KRUGMAN, ROBIN WELLS, 2012, pp. 449).

41. La alta proporción de actores con categoría en “No Aplica” se debe a que muchos de sus cargos no corresponden como tal a una rama del poder público en específico, por lo que no obliga a una categorización en especial.

42. Ver anexos: Resumen N° 20.

43. Ver anexos: Resumen N° 21.

44. Ver anexos: Resumen N° 2.

## 5.

## El dinero de la corrupción

*La investigación realizada por el Monitor Ciudadano permitió determinar en algunos casos la cantidad de recursos involucrados en estos hechos de corrupción. Es importante aclarar que los hechos analizados en muy pocas ocasiones registran información sobre la cantidad de dinero. En efecto, la prensa no siempre reporta el dinero desviado, no obstante, se puede conocer en algunos casos específicos cuánto dinero se desvió por la corrupción, y cuáles han sido los territorios, sectores y actores involucrados.*

De los 187 hechos analizados por el Monitor Ciudadano sólo en 115 hechos se registran recursos puestos en riesgo por cuenta de la corrupción, razón por la cual basáremos nuestro análisis sobre esta suma de 115 casos que reportan información.

Por otra parte, para el análisis del dinero consideraremos el “dinero en juego”, es decir el monto o cantidad de dinero que estuvo o está en riesgo por el hecho de corrupción. Se hace referencia a la suma de dinero, ya sea del monto de un contrato, o recursos que dejaron de llegar a la administración pública. Cabe señalar que por falta de información, desde la prensa no se pudo acercar al dinero efectivamente apropiado o desviado por el actor(es) individuales y/o colectivos involucrados en el hecho de corrupción.

Finalmente, para facilitar el análisis de los datos obtenidos en la revisión de prensa se clasificaron las sumas de dinero en juego en las siguientes categorías:

- a) De 0 a 1.000 millones de pesos.
- b) Más de 1.000 millones de pesos.

**Tabla 12. Hechos con dinero en juego reportado de acuerdo con los rangos de dinero.**

| Rango de dinero                | Nº hechos  | Porcentaje     |
|--------------------------------|------------|----------------|
| 0 a 1.000 millones de pesos    | 46         | 40,00%         |
| Más de 1.000 millones de pesos | 69         | 60,00%         |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>115</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Esta tabla muestra que más de la mitad de los hechos de corrupción registrados en los territorios de paz comprometen altas sumas de dinero y por el monto elevado de recursos involucrados es posible afirmar que corresponden a hechos de **corrupción a gran escala**. Sus manifestaciones principalmente se dan a través de la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado que afectan directamente el presupuesto público, en estos casos para el desarrollo de los departamentos y/o municipios involucrados.

Se destaca, por ejemplo, el caso protagonizado en 2009 por el gobernador de la Guajira, Jorge Eduardo Pérez Bernier (2008-2011), junto con su secretario de obras públicas y la jefa de la oficina asesora en contratación, quienes suscribieron un contrato **por 90 mil millones de pesos** con

la Unión Temporal del Norte para la construcción de mega colegios. Tras las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación este proceso de contratación presentó irregularidades, tales como desvíos de altas sumas de dinero y adiciones presupuestales que elevaron el valor del contrato a aproximadamente **135 mil millones de pesos**, más la acusación al mandatario por el desvío de 26 mil millones<sup>45</sup>.

### 5.1. Sectores afectados y dinero en juego

En complemento a la parte anterior sobre “los sectores más afectados por la corrupción,” quisimos cruzar los hechos de estos sectores con los registros del dinero en juego<sup>46</sup>, clasificación para la cual se tomaron como base los 115 casos registrados en los que se reportó dinero en juego:

**Tabla 13. Sectores afectados y hechos de corrupción con dinero en juego**

| Sector afectado                         | De 0 a 1.000 millones pesos | Más de 1.000 millones de pesos | Total      | Porcentaje  |     |
|---|-----------------------------|--------------------------------|------------|-------------|-----|
| Educación                               | 7                           | 21                             | 28         | 24%         | 63% |
| Salud                                   | 4                           | 15                             | 19         | 17%         |     |
| Infraestructura                         | 7                           | 8                              | 15         | 13%         |     |
| Servicios Públicos y Saneamiento Básico | 4                           | 6                              | 10         | 9%          |     |
| Gestión Pública Interna                 | 5                           | 4                              | 9          | 8%          |     |
| Electoral                               | 7                           | 0                              | 7          | 6%          |     |
| Justicia                                | 2                           | 1                              | 3          | 3%          |     |
| Mínero/Energético                       | 1                           | 2                              | 3          | 3%          |     |
| Tierras                                 | 0                           | 3                              | 3          | 3%          |     |
| Vivienda                                | 2                           | 1                              | 3          | 3%          |     |
| Agricultura y desarrollo rural          | 1                           | 1                              | 2          | 2%          |     |
| Conflicto armado                        | 2                           | 0                              | 2          | 2%          |     |
| Deporte                                 | 1                           | 1                              | 2          | 2%          |     |
| Industria y Comercio                    | 0                           | 2                              | 2          | 2%          |     |
| Innovación y Tecnología                 | 0                           | 2                              | 2          | 2%          |     |
| Seguridad                               | 2                           | 0                              | 2          | 2%          |     |
| Transporte                              | 0                           | 1                              | 1          | 1%          |     |
| Turismo                                 | 0                           | 1                              | 1          | 1%          |     |
| Otros                                   | 1                           |                                | 1          | 1%          |     |
| <b>TOTAL</b>                            |                             |                                | <b>115</b> | <b>100%</b> |     |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

45. Ver anexos: Resumen No. 2.

46. Las tablas se realizan en base a los 115 hechos de corrupción que incluyen Dinero en Juego descritos en la sección anterior.

A partir de estos 115 hechos de corrupción que registran dinero en juego se confirma que los sectores Salud, Educación e Infraestructura concentran más de la tercera parte de los hechos de corrupción (63%). También se observa que tanto el sector educación (75%) como el sector salud (78%) presentan un gran número de casos de corrupción a gran escala.

En cuanto al sector Educación el panorama es preocupante. Se destaca lo ocurrido en Córdoba entre los años 2014 y 2015, cuando se celebraron contratos de educación con la Corporación Social y Educativa “Paz y Futuro”. Para estos contratos el Ministerio de Educación giró al departamento **54 mil millones de pesos**, de los cuales la Secretaría de Educación del departamento usó **32 mil millones** para contratar el servicio educativo en 6 municipios para atender 20.138 estudiantes, sin embargo, el Ministerio reveló que 3.679 estudiantes reportados como matriculados no estaban siendo atendidos. En otras palabras, estos recursos estaban atendiendo las necesidades de educación de “alumnos fantasmas”,

desviando al menos **10 mil millones de pesos**<sup>47</sup>.

Esta misma fundación aparece vinculada a otro hecho de corrupción denunciado por el viceministro de Educación, Víctor Saavedra. Según el registro el Ministerio pagó más de **37 mil millones** en 2015 a la Corporación para el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Se encontró que con dichos recursos se estaba beneficiando a 4.000 “alumnos fantasmas”; y aun así el valor del contrato para el año 2016 incrementó a más de **43 mil millones**.

En cuanto al sector Salud se destaca lo ocurrido en la Secretaría Departamental de Salud de Córdoba, entidad que pagó alrededor de **44 mil millones de pesos** a dos IPS por supuestas prestaciones de servicio a pacientes hemofílicos, sin embargo una investigación de la Fiscalía General de la Nación reveló exámenes de laboratorio alterados, pago de medicamentos que nunca se suministraron y pacientes inexistentes<sup>48</sup>.

47. Ver anexos: resúmenes de hechos de corrupción del Monitor Ciudadano N° 12.

48. Ver anexos: resúmenes de hechos de corrupción del Monitor Ciudadano N° 15.1.

## 6.

## Investigación y sanción de la corrupción

*La investigación y sanción de los hechos de corrupción corresponde a los procesos liderados por instancias internas de la administración local y departamental, cuya finalidad es investigar y sancionar la ocurrencia de hechos de corrupción en coordinación con los órganos de control, investigación y sanción del nivel nacional, departamental y local. Para esta investigación, focalizada en los territorios de paz, se quiso realizar un análisis de la situación judicial de los actores involucrados, para lo cual se tomaron en cuenta las siguientes fuentes de información:*

- a) Situación judicial informada por la prensa, la cual se compara (para la mayoría de los casos) con los boletines judiciales de los órganos de control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría).
- b) Situación judicial observada en los registros de hechos de corrupción entre enero de 2010 a diciembre de 2016. Al respecto, se debe aclarar que algunos de los procesos judiciales identificados en esta investigación han evolucionado su situación luego de 2016, aunque no se tomen en cuenta en este informe.

A continuación se definen las categorías en las que se clasifican los procesos judiciales para sancionar la corrupción:

- a) Investigación fiscal.** Son las investigaciones adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta causen por acción u omisión, y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado.
- b) Investigación disciplinaria.** Son las investigaciones que tienen por objeto verificar la ocurrencia de la conducta; determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió el perjuicio causado a la administración pública, y la responsabilidad

del investigado<sup>49</sup>. El Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002) designa a la Procuraduría General de la Nación como el órgano encargado de ejercer el poder disciplinario con el cual puede iniciar o remitir cualquier investigación de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas<sup>50</sup>.

- c) Investigación penal.** La Fiscalía General de la Nación se encarga de ejercer la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, de oficio o que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio. En materia de lucha contra la corrupción la responsabilidad penal de la Fiscalía se encamina a generar sanciones a individuos implicados en delitos contra la administración pública, los cuales se encuentran definidos en Título XV del Código Penal colombiano, y para ello cuenta con la Unidad de Delitos contra la Administración Pública.

Para profundizar en el proceso de investigación y sanción este informe presenta, por un lado, un breve balance de las investigaciones en curso de los actores involucrados, y por otro de las sanciones establecidas, balances que visibilizan la forma en que se han investigado y sancionado los hechos de corrupción.

49. Corte Constitucional. Sentencia C-036 de 2003.

50. Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario). (PDF). Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo\\_Disciplinario\\_Unico\\_2011.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf)

Es importante precisar que en muchas de las notas de prensa que analizó el Monitor Ciudadano se reportan hechos de corrupción asociados directamente a la sanción o investigación judicial de los actores implicados, por ello la información obtenida puede arrojar el estado judicial al momento del reporte de la noticia, pero posteriormente el estado judicial de los actores pudo haber cambiado.

Con base en lo anterior se decide como criterio metodológico reportar también casos que aún pueden encontrarse en investigación, actores que pueden verse a la espera de una condena por su participación en ciertos hechos, o actores que fueron absueltos de pena o sanción como decisión final en la investigación.

### 6.1. Investigaciones

En esta sección se presentan las investigaciones en curso para los 411 actores individuales involucrados en hechos de corrupción (ver sección 4), distinguiendo su naturaleza y situación cronológica. Cabe señalar que se consideran 429 procesos judiciales en total para estos 411 actores individuales involucrados. El número de procesos es mayor al de actores, debido a que existen casos en los que un mismo actor está involucrado en más de un hecho de corrupción diferente, por lo tanto hay más de un tipo de investigación en curso.

**Tabla 14. Total de procesos judiciales por tipo de investigación**

| Tipo de investigación               | Procesos judiciales | Porcentaje  |
|-------------------------------------|---------------------|-------------|
| Investigación penal                 | 263                 | 61%         |
| Investigación disciplinaria         | 97                  | 23%         |
| Investigación fiscal                | 60                  | 14%         |
| No disponible                       | 9                   | 2%          |
| <b>Total de procesos judiciales</b> | <b>429</b>          | <b>100%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

La anterior tabla demuestra que un 61 % de las investigaciones son de tipo penal, seguido de un 23 % de tipo disciplinario y 14% de tipo fiscal, lo cual revela que la mayoría de hechos son investigados por la Fiscalía General de la Nación como ente acusador. No obstante, como se observa a continuación, buena parte de los procesos no culminan en una decisión de condena efectiva.

### 6.2 Sanción

#### 6.2.1. Relación entre investigación y sanción de la corrupción

**Tabla 15. Número de sanciones de acuerdo al tipo de proceso**

| Tipo de sanción               | Número de procesos | Porcentaje  |
|-------------------------------|--------------------|-------------|
| Sancionado Disciplinariamente | 64                 | 52%         |
| Condenado Penalmente          | 43                 | 34%         |
| Responsable Fiscalmente       | 16                 | 13%         |
| <b>Total</b>                  | <b>123</b>         | <b>100%</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Ahora bien, a la luz tanto de la Tabla 14 como de la Tabla 15 se observa que sobre 429 procesos judiciales en curso solamente 123 culminaron en una sanción penal, fiscal o disciplinaria, es decir que menos de la tercera parte (29%) concluyó en una sanción. Ahora bien, es importante aclarar que no todos los procesos de investigación deben necesariamente culminar en sanción.

Por otro lado, como se señaló en la introducción de esta parte, ciertos procesos de investigación pueden haber culminado a la fecha posterior al registro del hecho, razón por la cual se debe matizar la cifra del 29%.

Así mismo se debe destacar que aunque haya más investigaciones penales en los hechos de

corrupción investigados (Tabla 14) la mayoría de las sanciones que se aplican son de tipo disciplinario, ocupando el 52%, seguido de las condenas penales con un 34%, y por último la sanción de responsabilidad fiscal con un 13%.

#### 6.2.2. Tiempo transcurrido entre el año inicial del hecho y el año de la sanción

En el caso de las sanciones también se pudo clasificar el tiempo transcurrido entre la ocurrencia del hecho y la emisión de la sanción. La siguiente tabla presenta los años transcurridos entre la ocurrencia del hecho de corrupción hasta la condena final emitida<sup>51</sup>.

**Tabla 16. Relación entre el año del hecho y el año de la condena penal**

| Relación entre el año del hecho y año de la condena penal |                   |                    |                    |            |
|---|-------------------|--------------------|--------------------|------------|
| Año inicial del hecho                                     | Año de la condena | Años transcurridos | Actores Condenados | Porcentaje |
| 1997  | 2012              | 15                 | 2                  | 4,76%      |
| 1999  | 2014              | 15                 | 9                  | 21,43%     |
| 2002  | 2010              | 8                  | 1                  | 2,38%      |
|   | 2011              | 9                  | 2                  | 4,76%      |
|   | 2016              | 14                 | 2                  | 4,76%      |
| 2003  | 2010              | 7                  | 2                  | 4,76%      |
| 2004  | 2011              | 7                  | 2                  | 4,76%      |
|   | 2015              | 11                 | 1                  | 2,38%      |
| 2005  | 2010              | 5                  | 1                  | 2,38%      |
|   | 2014              | 8                  | 1                  | 2,38%      |
| 2006  | 2016              | 10                 | 1                  | 2,38%      |
|   | 2011              | 4                  | 1                  | 2,38%      |
| 2007  | 2013              | 6                  | 1                  | 2,38%      |
|   | 2014              | 6                  | 3                  | 7,14%      |
| 2009  | 2016              | 8                  | 1                  | 2,38%      |
|   | 2011              | 2                  | 3                  | 7,14%      |
| 2010  | 2016              | 7                  | 1                  | 2,38%      |
|   | 2011              | 1                  | 1                  | 2,38%      |
| 2012  | 2015              | 3                  | 1                  | 2,38%      |

51. Los años se toman con base en la información obtenida por las fuentes de prensa definidas para la investigación.

|   |      |   |           |             |
|---|------|---|-----------|-------------|
| 2013  | 2014 | 1 | 1         | 2,38%       |
| 2014  | 2015 | 2 | 2         | 4,76%       |
|   | 2016 | 3 | 1         | 2,38%       |
|   | 2017 | 4 | 1         | 2,38%       |
|   | 2016 | 2 | 1         | 2,38%       |
| <b>TOTAL</b>  |      |   | <b>43</b> | <b>100%</b> |
| <b>Promedio ponderado de años transcurridos : 8,2</b> |      |   |           |             |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

Para los casos analizados en los territorios de paz, se encuentra que entre la comisión del hecho de corrupción y la aplicación de la sanción trascurrieron en promedio 8 años. Si se tiene en cuenta que la mayoría de estos actores son servidores públicos elegidos por voto popular, este periodo de tiempo indicaría que en la mayoría de los casos las sanciones

llegan tiempo después de haber dejado su cargo.

Para las sanciones disciplinarias se realizó el mismo cálculo, evidenciando un tiempo promedio transcurrido entre el año inicial del hecho y la sanción de alrededor de 4 años, como se observa a continuación:

**Tabla 17. Relación entre el año del hecho y el año de la sanción disciplinaria**

| Relación entre el año del hecho y año de la Sanción Disciplinaria |                                 |                    |                     |            |
|---|---------------------------------|--------------------|---------------------|------------|
| Año inicial del hecho   | Año de la Sanción Disciplinaria | Años transcurridos | Actores Sancionados | Porcentaje |
| 2005  | 2012                            | 15                 | 1                   | 1,56%      |
| 2006  | 2011                            | 7                  | 14                  | 21,87%     |
|   | 2015                            | 6                  | 1                   | 1,56%      |
| 2007  | 2011                            | 4                  | 1                   | 1,56%      |
|   | 2012                            | 5                  | 5                   | 7,81%      |
| 2008  | 2010                            | 2                  | 15                  | 23,43%     |
|   | 2011                            | 3                  | 1                   | 1,56%      |
| 2009  | 2012                            | 4                  | 1                   | 1,56%      |
| 2010  | 2011                            | 2                  | 3                   | 4,68%      |
|   | 2010                            | 0                  | 1                   | 1,56%      |
|   | 2011                            | 1                  | 1                   | 1,56%      |
| 2011  | 2013                            | 3                  | 1                   | 1,56%      |
|   | 2015                            | 5                  | 2                   | 3,12%      |
| 2012  | 2016                            | 6                  | 1                   | 1,56%      |
|   | 2015                            | 4                  | 2                   | 3,12%      |
| 2013  | 2016                            | 5                  | 1                   | 1,56%      |
|   | 2014                            | 2                  | 2                   | 3,12%      |
| 2015  | 2015                            | 3                  | 1                   | 1,56%      |
|   | 2014                            | 1                  | 4                   | 6,25%      |
|   | 2016                            | 3                  | 1                   | 1,56%      |
| 2015  | 2016                            | 1                  | 2                   | 3,12%      |
|   | 2017                            | 2                  | 1                   | 1,56%      |
| <b>Promedio ponderado de años transcurridos</b>                   |                                 |                    |                     | <b>3,8</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

En lo que tiene que ver con las sanciones disciplinarias, como la destitución e inhabilidades para ejercer cargos públicos, a pesar de que transcurre menos tiempo entre la comisión del hecho y la aplicación de la sanción<sup>52</sup>, no se logra -como es de esperarse- una sanción justa y proporcional a la conducta corrupta.

Por último, para los actores individuales involucrados que son responsables fiscales en hechos de corrupción en territorios de paz, se obtuvo un tiempo promedio de emisión de la sanción de aproximadamente de 5 años.

**Tabla 18. Relación entre el año del hecho y el año de la sanción fiscal**

| Relación entre el año del hecho y año de la Sanción Disciplinaria |                                 |                    |                     |             |
|---|---------------------------------|--------------------|---------------------|-------------|
| Año inicial del hecho   | Año de la Sanción Disciplinaria | Años transcurridos | Actores Sancionados | Porcentaje  |
| 1999  | 2011                            | 12                 | 2                   | 12,50%      |
| 2007  | 2015                            | 8                  | 3                   | 18,75%      |
| 2008  | 2012                            | 4                  | 4                   | 25,00%      |
| 2009  | 2013                            | 4                  | 1                   | 6,25%       |
| 2011  | 2011                            | 0                  | 3                   | 18,75%      |
|   | 2014                            | 3                  | 1                   | 6,25%       |
| 2012  | 2015                            | 3                  | 2                   | 12,50%      |
| <b>Promedio ponderado de años transcurridos</b>                   |                                 |                    |                     | <b>4,81</b> |

Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

En esta misma línea, y con base en tres fechas de referencia, el Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de la Transparencia (2017), a partir del Sistema Integral de Auditoría (SIA) de la Auditoría General de la República, analizó el tiempo de duración del fallo de los procesos verbales contra los procesos ordinarios por sanciones fiscales<sup>53</sup>. Esta investigación anuncia que el promedio de la relación entre la fecha del hecho y la fecha del fallo para las sanciones fiscales es de 5.44 años, lo cual es congruente con los datos hallados por el Monitor Ciudadano.

de los avances normativos y jurídicos en materia de lucha contra la corrupción, y la priorización del enfoque sancionatorio de las prácticas corruptas por parte de los entes de control, la penalización de la corrupción es relativa priorizando la sanción disciplinaria sobre las condenas penales y fiscales. Bajo esta premisa, se debe contemplar cuál es realmente la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal en la lucha contra la corrupción si la recuperación y preservación del patrimonio público no se ve realmente garantizada, ni es suficiente la sanción para resarcir el daño al Estado.

A partir de lo anterior se puede inferir que, a pesar

52. El tiempo de la sanción disciplinaria puede llegar a ser menor, ya que la investigación disciplinaria aplica contra los servidores y funcionarios públicos únicamente, y se asocia a las conductas o comportamientos relacionados con el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, y conflicto de intereses. Por el contrario, la investigación penal se asocia directamente con delitos contra la administración pública en donde también, aparte de servidores intervienen otros actores particulares y privados.

53. Sistema Integral de Auditoría (SIA). Contraloría General de la República.

## 7.

## Conclusiones: Alerta en los territorios de paz en escenario de posconflicto.

*A manera de cierre de esta primera entrega de resultados de la investigación del Monitor Ciudadano, se subrayan varios elementos.*

*Es importante distinguir los hechos ocurridos en los municipios de paz, de los hechos ocurridos con alcance departamental. Hemos visto que en ciertos departamentos como Antioquia, que tiene mayor concentración de municipios de paz, o Nariño, que sólo tiene a Tumaco entre estos territorios, la corrupción se encuentra en un nivel "municipal, o "local"; en cambio en otros departamentos la corrupción se concentra en instituciones departamentales, siendo el caso más ejemplar a destacar el departamento de La Guajira.*

*Los dos tipos de corrupción más recurrentes en los hechos registrados por el Monitor Ciudadano son la corrupción administrativa, principalmente a través de la incidencia indebida en los procesos de contratación pública, y en menor grado la corrupción política. La comisión de actos de corrupción administrativa o política incide de manera negativa en el buen funcionamiento de la institucionalidad pública y de la democracia, afectando la credibilidad y legitimidad de estas autoridades, y generando consecuencias estructurales que repercuten en el largo plazo.*

Esta investigación evidencia cómo los casos de corrupción en relación con sectores afectados han limitado el acceso a derechos fundamentales como la salud y la educación. Así las cosas, en la puesta en marcha de la estrategia del posconflicto es preciso brindar mayor atención a los sectores educación, salud e infraestructura, que deben salvaguardarse a futuro, previniendo que hechos de corrupción, por un lado, terminen vulnerando derechos fundamentales, y por otro acentúen o reaviven el conflicto en estos territorios que históricamente se han visto alejados de la presencia y control estatal.

Buena parte de los hechos de corrupción en estos territorios fueron cometidos por autoridades electas, es decir funcionarios que ocupan cargos públicos tras haber sido elegidos por voto popular (alcalde, gobernador, concejal municipal, diputado departamental y congresistas).

Las próximas elecciones y la implementación de la estrategia de posconflicto despiertan entonces una justificada preocupación por los posibles casos de corrupción que puedan ocurrir, tanto en el manejo de los recursos en los territorios de paz como en las campañas electorales en esos departamentos y municipios, donde el posconflicto se implementará, como en el resto del país.

Esta radiografía de la corrupción en territorios de paz confirma la necesidad de que en los mencionados territorios, que se han visto más afectadas por el conflicto armado, se hagan esfuerzos concretos por desarrollar y/o fortalecer las condiciones políticas e institucionales

adecuadas, con autoridades territoriales y funcionarios públicos comprometidos con la transparencia y el buen manejo de los recursos, así como con capacidad de ejecución responsable de los mismos.

Se recomienda también generar condiciones que solucionen las brechas entre las zonas menos desarrolladas y las ciudades capitales, lo cual requiere que la gestión administrativa se dirija hacia la redistribución equitativa de los recursos, focalizar las inversiones y definir políticas de enfoque territorial, priorizando un modelo de participación ciudadana que fomente el control social.

Finalmente, es necesario acabar con el monopolio que existe sobre los recursos públicos por parte de los actores involucrados en hechos de corrupción, especialmente cuando son las autoridades elegidas por voto popular y los funcionarios adscritos a los gobiernos departamentales y municipales los más involucrados.

Bajo este panorama, mientras el dinero público es desviado, los territorios se sumergen cada día más en la pobreza vulnerando los derechos fundamentales de los individuos, lo cual incide directamente en su bienestar y desarrollo tanto individual como colectivo.

Es aquí donde el Monitor Ciudadano aportará a que el posconflicto tenga bases sólidas, pues pone en evidencia y en conocimiento de la ciudadanía los hechos de corrupción en los territorios de paz que han sido olvidados durante años.

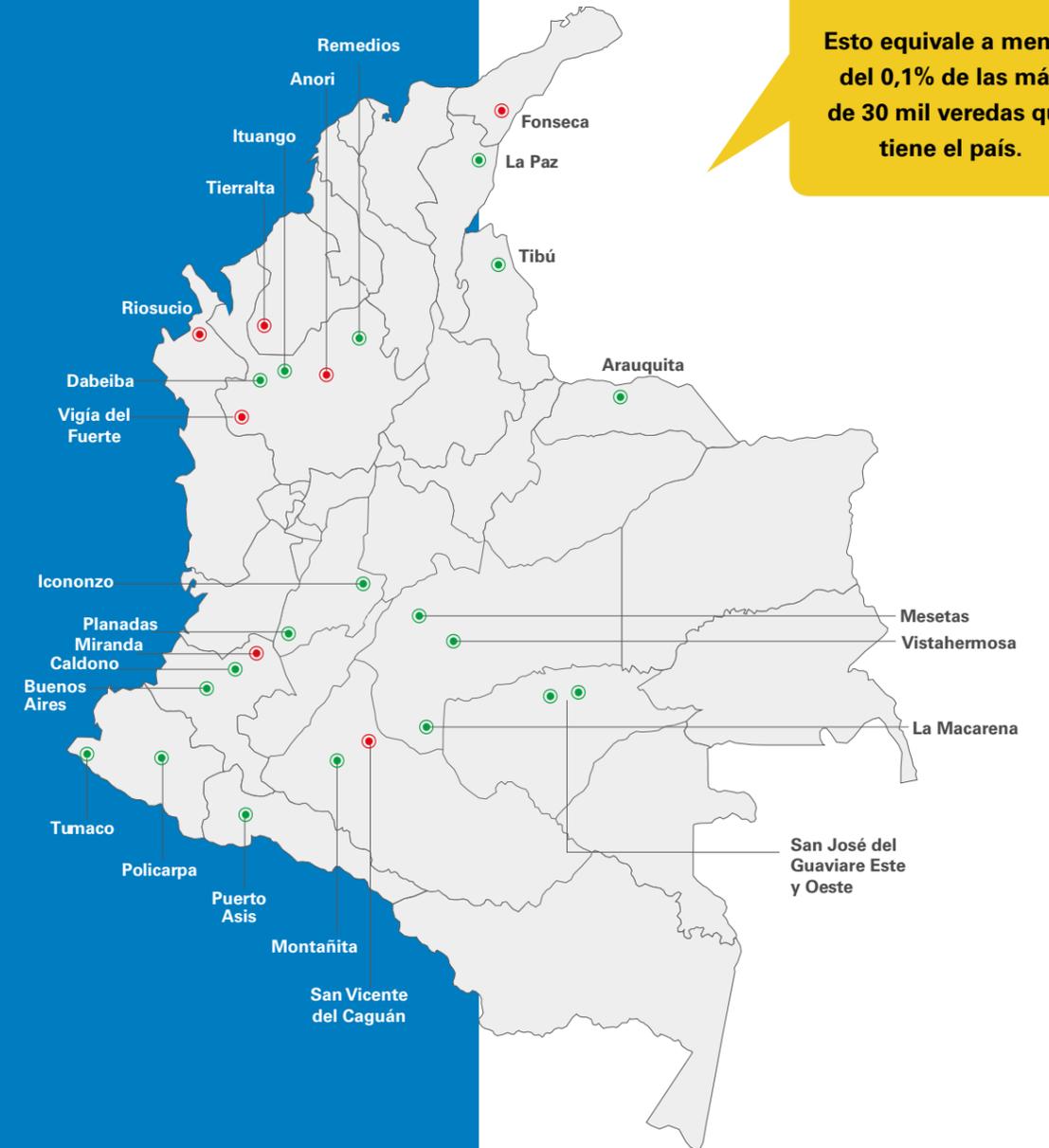
8.

## Anexos

1. Mapa de las Zonas Veredales de Normalización (ZVTN).
2. Municipios de la política de consolidación territorial.
3. Tabla de los territorios de paz analizados por el Monitor Ciudadano.
4. Resumen de hechos de corrupción registrados en el Monitor Ciudadano.

### 1. MAPA DE LAS ZONAS VEREDALES DE NORMALIZACIÓN (ZVTN)

Fuente: Oficina del alto comisionado para la Paz



Serán 19 Zonas Veredales y 7 Puntos.

Esto equivale a menos del 0,1% de las más de 30 mil veredas que tiene el país.

#### ZONA DE SEGURIDAD

- Tamaño de 1 kilómetro a partir del límite de la zona veredal.
- Mecanismo de Monitoreo y verificación (Gobierno, Farc y componente internacional sin armas, con vestuario que los identifica).

● **ZONA VEREDALES**  
Contiene Varios Campamentos

● **PUNTO**  
Es el de menor tamaño que una zona veredal y consiste en un solo campamento.

## 2. Municipios de la política de consolidación territorial

### MUNICIPIOS CONSOLIDACIÓN



Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

## 3. Tabla de los Territorios de paz analizados por el Monitor Ciudadano

| Departamento | ZVTN         | Municipios de consolidación     | Numero de hechos |   |
|--------------|--------------|---------------------------------|------------------|---|
| Antioquia    |              | Ituango                         | 0                |   |
|              |              | Anorí                           | 0                |   |
|              |              | Remedios                        | 0                |   |
|              |              | Dabeiba                         | 0                |   |
|              |              | Vigía del Fuerte**              | 0                |   |
|              |              | Briceño                         | 2                |   |
|              |              | Cáceres                         | 1                |   |
|              |              | Caucasia                        | 2                |   |
|              |              | El Bagre                        | 3                |   |
|              |              | Nechí                           | 4                |   |
|              |              | Tarazá                          | 2                |   |
|              |              | Valdivia                        | 0                |   |
|              |              | Zaragoza                        | 0                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 3                |   |
|              |              | <b>TOTAL</b>                    | <b>17</b>        |   |
|              | Arauca       |                                 | Arauquita        | 0 |
|              |              |                                 | Tame             | 1 |
|              |              | Arauca                          | 3                |   |
|              |              | Cravo norte                     | 0                |   |
|              |              | Fortul                          | 0                |   |
|              |              | Puerto Rondón                   | 0                |   |
|              |              | Saravena                        | 0                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 2                |   |
|              | <b>TOTAL</b> | <b>6</b>                        |                  |   |
| Bolívar      |              | El Carmen de Bolívar            | 4                |   |
|              |              | San Jacinto                     | 2                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 10               |   |
|              | <b>TOTAL</b> | <b>16</b>                       |                  |   |
| Caquetá      |              | San Vicente del Caguán**        | 2                |   |
|              |              | Cartagena del Chairá            | 0                |   |
|              |              | Montañita                       | 0                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 8                |   |
|              | <b>TOTAL</b> | <b>10</b>                       |                  |   |
| Cauca        |              | Miranda**                       | 0                |   |
|              |              | Corinto                         | 0                |   |
|              |              | Caldono                         | 0                |   |
|              |              | Buenos Aires                    | 2                |   |
|              |              | Caloto                          | 2                |   |
|              |              | Santander de Quilichao          | 2                |   |
|              |              | Toribío                         | 0                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 1                |   |
|              | <b>TOTAL</b> | <b>7</b>                        |                  |   |
| Cesar        |              | La Paz                          | 5                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 9                |   |
|              | <b>TOTAL</b> | <b>14</b>                       |                  |   |
| Chocó        |              | Riosucio**                      | 2                |   |
|              |              | Hechos de alcance departamental | 15               |   |
|              | <b>TOTAL</b> | <b>17</b>                       |                  |   |

| Departamento    | ZVTN                            | Municipios de consolidación     | Numero de hechos |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Córdoba         | Tierralta**                     |                                 | 0                |
|                 |                                 | Montelíbano                     | 1                |
|                 |                                 | Puerto Libertador               | 0                |
|                 |                                 | S. J. de Uré                    | 2                |
|                 |                                 | Valencia                        | 1                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 2                |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>6</b>                        |                  |
| La Guajira      | Fonseca**                       |                                 | 1                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 17               |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>18</b>                       |                  |
| Guaviare        | S. J. del Guaviare              |                                 | 5                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 3                |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>8</b>                        |                  |
| Meta            | Mesetas                         |                                 | 0                |
|                 | Vistahermosa                    |                                 | 0                |
|                 | La Macarena                     |                                 | 0                |
|                 |                                 | La Uribe                        | 0                |
|                 |                                 | Puerto Rico                     | 0                |
|                 |                                 | San Juan de Arama               | 0                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 4                |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>4</b>                        |                  |
| N. de Santander | Tibú                            |                                 | 2                |
|                 |                                 | Convención                      | 0                |
|                 |                                 | El Carmen                       | 0                |
|                 |                                 | El Tarra                        | 0                |
|                 |                                 | Hacarí                          | 0                |
|                 |                                 | San Calixto                     | 0                |
|                 |                                 | Teorama                         | 0                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 3                |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>5</b>                        |                  |
| Putumayo        | Puerto Asís                     |                                 | 3                |
|                 |                                 | Puerto Leguizamó                | 0                |
|                 |                                 | San Miguel                      | 0                |
|                 |                                 | Valle del Gamuéz                | 0                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 6                |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>9</b>                        |                  |
| Sucre           | Ovejas                          |                                 | 2                |
|                 |                                 | San Onofre                      | 1                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 5                |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>8</b>                        |                  |
| Tolima          | Planadas                        |                                 | 0                |
|                 | Icononzo                        |                                 | 0                |
|                 |                                 | Ataco                           | 0                |
|                 |                                 | Chaparral                       | 0                |
|                 |                                 | Rioblanco                       | 0                |
|                 | Hechos de alcance departamental | 6                               |                  |
|                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>6</b>                        |                  |
| Nariño          | Tumaco                          |                                 | 12               |
|                 | Policarpa                       |                                 | 0                |
|                 |                                 | Hechos de alcance departamental | 6                |
|                 |                                 | <b>TOTAL</b>                    | <b>18</b>        |

| Departamento               | ZVTN | Municipios de consolidación     | Numero de hechos |
|----------------------------|------|---------------------------------|------------------|
| Valle del Cauca            |      | Florida                         | 2                |
|                            |      | Pradera                         | 0                |
|                            |      | Hechos de alcance departamental | 16               |
|                            |      | <b>TOTAL</b>                    | <b>18</b>        |
| <b>TOTAL DE LOS HECHOS</b> |      |                                 | <b>187</b>       |

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial

## 4. Resumen de hechos de corrupción registrados en el Monitor Ciudadano

### 4.1. Resumen 1.

#### Departamento: Valle del Cauca Se ferieron los libros

Juan Carlos Abadía, gobernador del Valle (2008 y 2010) acusado por peculado en contrato de textos escolares.

En 2010 Juan Carlos Abadía, gobernador del Valle del Cauca entre 2008 y 2011, celebró un convenio de cooperación de 1.000 millones de pesos para la compra y distribución de textos escolares en 40 bibliotecas del departamento, convenio que benefició a la Fundación Calimio, firma que no contaba con la experiencia requerida para ejecutarlo. Adicionalmente esta firma contrató a la Fundación Alfa y Omega, que a su vez contrató a la fundación Clave del saber, la cual terminó comprando los libros a tres editoriales, hechos por los que en noviembre de 2016 la Fiscalía General de la Nación le imputó cargos al mandatario por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, y peculado por apropiación a favor de terceros.

#### 4.1.1. Resumen 1.1.

#### Departamento: Valle del Cauca. Mal acompañado

Destituyen al gobernador del Valle Juan Carlos Abadía (2008-2011) por participación indebida en política.

En febrero de 2010 Juan Carlos Abadía, gobernador del Valle del Cauca y elegido para ocupar ese cargo entre 2007 y 2011, se reunió en el municipio de Palmira con 21 mandatarios locales para tratar asuntos relacionados con el Fondo de Ahorro y Estabilización (Fonpet), bonos pensionales y algunos embargos contra los municipios. A esta reunión también asistió Andrés Felipe Arias, entonces precandidato presidencial.

Por esta reunión la Procuraduría dio inicio a una investigación y determinó que el mandatario sí participó en política y decidió imponerle sanción de inhabilidad y destitución para desempeñar cargos públicos por diez años.

#### 4.1.2. Resumen 1.2.

#### Departamento: Valle del Cauca Se armó la gorda

Juan Carlos Abadía, ex gobernador del Valle, sancionado por irregularidad en contratos de salud.

En 2010 Juan Carlos Abadía, gobernador del Valle del Cauca (2008 y 2011), suscribió un contrato con la firma Eduardo Bolaños IPS para realizar cirugías de control de la obesidad en población no asegurada. Una investigación realizada por la Procuraduría General de la Nación en 2013 determinó que la contratación se realizó de

manera directa, omitiendo los estatutos de contratación pública del departamento que el propio gobernador había puesto en marcha, hecho por el cual en 2015 el gobernador fue destituido e inhabilitado por 10 años, junto con Raimundo Tello Benítez, entonces secretario Jurídico del Valle del Cauca.

### 4.1.3. Resumen 1.3.

#### **Departamento: Valle del Cauca** **El camino es culebrero**

Proceso de responsabilidad fiscal contra el ex gobernador (2008-2011) por contratación indebida en construcción de carreteras.

En 2011 el gobernador del Valle del Cauca (2008-2011) otorgó tres contratos de concesión de manera irregular con la Sociedad Vías del Valle, Renovación Urbana del Valle S.A.S., y el consorcio Mi Valle con vigencias futuras por 11 años que comprometieron 650 mil millones de pesos. Las irregularidades se relacionan con la inviabilidad de las obras por atraso en los estudios y diseños, además de no haber sido aprobadas previamente por la administración municipal de Cali.

Frente a este panorama la Contraloría General de la República abrió en 2011 un proceso de responsabilidad fiscal en contra del mandatario por un posible detrimento patrimonial, y para determinar si parte de esos dineros fueron utilizados en campañas publicitarias del ex mandatario. En este hecho también se vieron involucrados 20 diputados que aprobaron dichas concesiones.

### 4.1.4. Resumen 1.4.

#### **Departamento: Valle del Cauca** **Teléfono roto**

Fiscalía detecta contratos irregulares entre la

Gobernación del Valle y la Empresa Regional de Telecomunicaciones.

En 2009 la Gobernación del Valle del Cauca suscribió una serie de contratos con la Empresa Regional de Telecomunicaciones (ERT) por un monto superior a los 11.000 millones de pesos con el fin de adquirir equipos de telecomunicaciones, diseñar la estrategia de comunicaciones de la gobernación y construir diversas herramientas digitales de gobierno en línea. Muchos de los contratos firmados no cumplían con los requisitos legales, por lo que en 2012 la Fiscalía decidió abrir una investigación, detectando que faltaban soportes e informes de interventoría en algunos convenios, que los equipos adquiridos no eran de marcas de calidad, y que no existían informes de constancia de labores que sustentaran el pago de los contratos. En la firma de los convenios se encontraba involucrado Juan Carlos Abadía, gobernador del Valle (2008-2011), su secretario general Julio César Martínez, el director jurídico de la gobernación Raimundo Tello, y el gerente de la Empresa Regional de Telecomunicaciones Jaime Álvarez.

### 4.1.5. Resumen 1.5.

#### **Departamento: Valle del Cauca** **¡Fondo blanco!**

Detrimento patrimonial en la Industria Licorera del Valle del Cauca.

En 2008 la Industria de Licores del Valle firmó un contrato con la Unión Temporal Comercializadora Logística Integral S.A., la cual iba a establecer todo el plan comercial de distribución de la empresa entre 2009 y 2011. No obstante, en 2011 la Contraloría General de la República inició una investigación fiscal al revelarse que la Unión Temporal con la cual se había firmado el contrato no cumplía con los requisitos mínimos ni con la experiencia económica para cumplir el objeto del contrato.

En 2012 se reveló un detrimento patrimonial de 112 mil millones de pesos y se impuso una sanción fiscal en primera instancia contra Juan Carlos Abadía, gobernador del Valle entre 2008 y 2011; Héctor Fabio Useche, secretario de Salud bajo el mandato de Juan Carlos Abadía y quien fue gobernador del Valle entre (2012 y 2015); Doney Ospina, gerente de la Industria de Licores del Valle al momento de los hechos, y diez funcionarios más.

### 4.2. Resumen 2.

#### **Departamento La Guajira** **Así, por el ladito**

Irregularidades en contratos de salud involucran a ex gobernador Pérez Bernier (2008-2011).

Jorge Eduardo Pérez Bernier, gobernador de la Guajira (2008 y 2011), incurrió en una serie de irregularidades durante su mandato, relacionadas con la entrega de medicamentos y prestación de servicios de salud a población vulnerable en el departamento.

Según la investigación realizada por la Procuraduría General de la Nación el mandatario, junto con la ex jefe de la oficina jurídica y la ex secretaria de salud de la Guajira, otorgaron medicamentos sin que mediara un contrato formal, incumpliendo de esta manera los requisitos establecidos en el estatuto de contratación, hecho por el cual Drogas "La Salud" demandó al departamento por el no pago de los medicamentos suministrados. En 2016 la Procuraduría emitió pliego de cargos contra el exgobernador Pérez Bernier.

### 4.2.1. Resumen 2.1.

#### **Departamento: La Guajira** **Los pillos de las estampillas**

José Luis González Crespo, gobernador de La Guajira entre 2004 y 2007, condenado por

apropiarse de recursos del departamento.

En agosto de 2004 José Luis González Crespo, gobernador de la Guajira (2004 -2007), suscribió un contrato para realizar un cobro prejurídico a los municipios del departamento mediante un impuesto denominado "Estampilla pre-desarrollo". El cumplimiento de esta medida se le otorgó al abogado Oswaldo Rogelio Díaz Bermúdez por un monto de 2 mil millones de pesos. El contrato se realizó de manera irregular ya que otras empresas terminaron ejecutándolo. Apenas recibió la aprobación para ejecutar las funciones del contrato el abogado realizó visitas a los municipios y giró los recursos a su empresa Prodesarrollo, Gestión y Recaudo, y a la empresa Prodesarrollo y Turismo EU. En esta operación se desviaron 1.800 millones de pesos.

En 2011 un magistrado de la Corte Suprema de Justicia condenó a ocho años, siete meses y 20 días de prisión al gobernador. René Alfonso Argote Ariño, representante legal de Prodesarrollo y Turismo EU, también fue condenado a diez años de prisión. En 2008 el abogado Díaz Bermúdez también había sido condenado por este hecho.

### 4.2.2. Resumen 2.2.

#### **Departamento: La Guajira** **Por un puñado de lucas**

Hernando David Deluque, gobernador entre 2001 y 2003, cometió diversas irregularidades en contratos y fue condenado en 2016.

En 2002 Hernando David Deluque Freyle, gobernador de La Guajira (2001-2003), cometió una serie de irregularidades en 22 contratos que celebró, algunos para obras de mantenimiento y rehabilitación de las vías en La Guajira, y otros para construir la cubierta de la primera y segunda etapa de un colegio de Riohacha. Según las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación el mandatario no tuvo

en cuenta los estudios técnicos, económicos y financieros que garantizan transparencia en los procesos de contratación, y también se determinó que el gobernador eludió los trámites de licitación pública en algunos de estos contratos, hechos por los cuales la Procuraduría en 2006 le imputó cargos pero sólo hasta 2016 fue condenado por la Corte Suprema de Justicia a nueve años de prisión por su responsabilidad en los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación. Por estos mismos hechos se condenó a siete años de prisión a Alex Enrique Coronado Felizzola, ex secretario de gobierno de la época, quien debió pagar una multa de 37 millones de pesos.

#### 4.2.3. Resumen 2.3.

**Departamento: La Guajira**  
**Corrupto radical**

Gobernador “Kiko” Gómez, destituido e inhabilitado por 18 años por irregularidades en contratación pública.

En 2012 Juan Francisco Gómez, gobernador de la Guajira (2012- 2015), incurrió en una serie de irregularidades administrativas en cuatro contratos para la construcción de la primera etapa de las carreteras priorizadas en el plan vial del departamento, por un valor de 49.400 millones de pesos, y la contratación del servicio de vigilancia y seguridad privada para la administración departamental.

La Procuraduría abrió una investigación por estos hechos al comprobar que el gobernador adjudicó el contrato a una Unión Temporal que no cumplía con los requisitos, quebrantando de esta manera los principios de transparencia. Adicionalmente “Kiko” Gómez omitió el deber de selección objetiva y desconoció los regímenes de contratación estatal, hechos por los que en 2014 la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 18 años al ex gobernador.

#### 4.2.4. Resumen 2.4.

**Departamento: La Guajira**  
**Computadores turbios**

Sancionan a Roger Mario Romero, gobernador encargado, por irregularidades en el contrato para construir una escuela.

En 2013 Roger Mario Romero Pinto, gobernador encargado de la Guajira, suscribió un contrato por 9 mil millones de pesos para la construcción de una institución educativa en el departamento, no obstante el mandatario incluyó en el contrato actividades de dotación y suministro de computadores y textos escolares que eran ajenos al objeto del mismo.

Una investigación que adelantó la Procuraduría General de la República reveló que la información publicada en la página web de la entidad se relacionaba con un simple contrato de obra, pero la verdadera intención estaba en la provisión de elementos educativos. Adicionalmente se comprobó que el mandatario no tuvo en cuenta el pliego de condiciones que define las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitieran conocer la idoneidad y experiencia del contratista. En 2015 el gobernador fue suspendido cuatro meses por la Procuraduría.

#### 4.3. Resumen 3.

**Departamento: La Guajira**  
**Gozan de pésima salud**

Red de corrupción se apropió de los recursos de la salud del departamento de la Guajira.

Entre 2005 y 2010 una red de corrupción habría estado desviando recursos de la salud en el departamento de la Guajira mediante recobros ilegales. De acuerdo con las investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación el secretario de salud del departamento en el momento de los hechos, Sebastián de Jesús Ramírez, pedía a los pacientes que interpusieran

tutelas para obtener procedimientos que no cubría el Plan Obligatorio de Salud (POS).

Así mismo se reveló que los involucrados en la red falsificaron documentos judiciales y fórmulas médicas para distribuirse los recursos. Sólo en 2015 estos sujetos se apropiaron ilegalmente de aproximadamente 5.500 millones de pesos mediante recobros. En los falsos recobros se vio involucrada la IPS Previsanar, cuyo representante legal era el mismo secretario de salud. En 2012 las personas implicadas en esta red fueron capturadas y llevadas a prisión por los delitos de estafa agravada, falsedad material en documento público, falsedad material en documento privado, fraude procesal y enriquecimiento ilícito.

#### 4.3.1. Resumen 3.1.

**Departamento: La Guajira**

**Se juntaron el hambre y las ganas de robar**  
Desfalco al ICBF en programa de alimentación en La Guajira.

En 2015 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en La Guajira celebró diez contratos con el operador Fundación “Un Mejor Vivir” por más de 10 mil millones de pesos para la atención de niños menores de cinco años, madres gestantes y lactantes del departamento. De estos recursos la Fundación habría desviado 2 mil millones de pesos.

La Fiscalía dio inicio a una investigación que reveló una serie de fraudes por parte del operador, dentro de los cuales estaba la falsificación de 304 beneficiarios inexistentes, uso de firmas falsas para la entrega de refrigerios y servicios de transporte prestado a los menores, así como sobrecostos en la compra de mercados, papelería y elementos de aseo.

En 2015 fueron capturados por estos hechos María Isbelda Hernández Roys, servidora del ICBF; Yiseth Fince Bravo, contadora de la Fundación; Ramiro Lizarazo, encargado de la

provisión de refrigerios y mercados, y Robinson Antonio Román Dávila, creador de una empresa fachada para los suministros de papelería a la Fundación “Un Mejor Vivir”. La Fiscalía les imputó los delitos de concierto para delinquir, peculado por apropiación, y falsedad ideológica y material en documento público y privado.

#### 4.4. Resumen 4.

**Departamento: Antioquia**

**Municipio: Nechí**

**Ocho investigaciones encima**

Alcalde de Nechí es investigado por irregularidades administrativas.

Durante su administración el Alcalde de Nechí (2008-2011), se vio envuelto en varias irregularidades por decisiones administrativas y por contratos. El nombre del ex mandatario figuraba en un reporte de la Fiscalía, vinculado a 8 indagaciones activas: cuatro por contratación, dos por presuntos delitos contra el patrimonio público, una por estafa, y una más por injuria y calumnia. En abril de 2016 la Fiscalía formuló cargos contra el ex Alcalde, quien acababa de ser elegido a la Alcaldía de Nechí en las elecciones de octubre de 2015.

#### 4.5. Resumen 5.

**Departamento: Nariño**

**Municipio: Tumaco**

**Conexión en corto circuito**

Neftalí Correa, alcalde de Tumaco (2008-2011), destituido por falta de transparencia en proceso de contratación.

En 2016 el exalcalde de Tumaco, Neftalí Correa Díaz (2008-2011), fue destituido e inhabilitado por 14 años por irregularidades en un contrato firmado con una ONG en 2011 para dotar de internet a 36 instituciones educativas del Puerto. Según la Procuraduría el mandatario

violó el principio de transparencia al seleccionar el modo de contratación omitiendo los procesos adecuados según la ley. La investigación también permitió comprobar que en el marco del convenio se desarrollaron actividades propias de la conectividad a internet, y no de tipo científico y tecnológico, propósito real del convenio.

## 4.6. Resumen 6.

### **Departamento: Chocó** **Malas amistades**

Condenan a ex representantes a la Cámara por recibir apoyo de grupos paramilitares

En 2002 los ex representantes a la Cámara por el Chocó Édgar Ulises Torres Murillo (1994-2006 y 2006-2009), y Odín Sánchez (1998-2002 y 2006-2010), recibieron apoyo de las Autodefensas Unidas de Colombia para sus campañas al Congreso de la República.

En versión libre ante un fiscal el ex comandante paramilitar Freddy Rendón Herrera, alias “El Alemán”, reveló que ambos ex congresistas recibieron 200 millones de pesos cada uno para financiar sus carreras políticas, y también confesó haberle dado 10 mil dólares a Torres para financiar un viaje a Estados Unidos para asistir a un evento sobre negritudes, y a Sánchez 50 millones de pesos para gastos.

En 2009 ambos parlamentarios fueron capturados por la Fiscalía General de la Nación tras comprobarse el vínculo con el escándalo de la “Parapolítica”, y declarados culpables por los delitos de concierto para delinquir agravado. En 2010 los ex congresistas fueron llamados a juicio y en 2011 fueron condenados a nueve años de prisión. Por estos hechos la Procuraduría General de la Nación también impuso una sanción de 20 años de inhabilidad contra Torres y Sánchez.

## 4.6.1. Resumen 6.1:

### **Departamento: Chocó** **Se juntaron el hambre y las ganas de comer**

Condenan a Édgar Ulises Torres, representante a la Cámara (2006-2009), por celebrar contratos irregulares.

En 2007 la desaparecida *Revista Cambio* denunció que Édgar Ulises Torres, representante a la Cámara por el Chocó (1994-2006 y 2006-2009) estaría involucrado en contratos irregulares celebrados por la Industria Licorera del Chocó y la empresa Chocó Pacífico. Según las denuncias el parlamentario ejerció una presión indebida en estos contratos para favorecer a terceros, supuestamente cercanos al narcotraficante extraditado Olmes Durán. En 2013 Ulises Torres, quién ya se encontraba en prisión por parapolítica, fue nuevamente condenado a cinco años de prisión por tráfico de influencias.

## 4.7. Resumen 7.

### **Departamento: Chocó** **Cooperaron demasiado**

William Halaby Córdoba, gobernador del departamento (2001-2003), condenado por contratación fraudulenta.

En 2002 William Halaby Córdoba, gobernador del Chocó (2001-2003), suscribió un contrato para construir el acueducto para una comunidad en el municipio de Atrato, por un valor de 893 millones de pesos. La obra se adjudicó por medio de contratación directa a una cooperativa, no obstante el contrato se declaró posteriormente nulo al descubrir que la cooperativa estaba conformada por particulares y no contaba con la experiencia necesaria para la ejecución del mismo. Las investigaciones realizadas determinaron que el mandatario debió convocar a una licitación pública, por

lo que tuvo que responder por los delitos de celebración indebida de contratos. En 2010 el mandatario fue capturado para cumplir una condena de cinco años de prisión.

## 4.7.1. Resumen 7.1.

### **Departamento: Chocó** **Y se salió con la suya**

Investigan a Efrén Palacios, ex gobernador del Chocó (2012-2015), por apropiarse de recursos de la salud para cancelar deudas de su campaña electoral.

En 2013 el gobernador de Chocó, Efrén Palacios (2012-2015), suscribió siete contratos para la compra de medicamentos de alto costo que serían destinados a los pacientes más pobres del departamento, sin embargo el mandatario utilizó parte del dinero para cancelar las deudas de su campaña a la gobernación, hechos por los cuales en enero de 2016 la Fiscalía General de la Nación le imputó los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación, interés indebido en la celebración de contratos y falsedad ideológica en documento público. No obstante, el Tribunal de Bogotá se abstuvo de emitir la retención del exgobernador y permitió que continuara libre.

## 4.8. Resumen 8.

### **Departamento: Chocó** **Municipio: Río Sucio** **Aquí refundando la patria, maestros**

Jorge Isaac Mosquera Caicedo, alcalde de Riosucio (2008-2011), investigado por vínculos con paramilitares.

En 2010 Jorge Isaac Mosquera Caicedo, alcalde de Riosucio (2008-2011), fue investigado por presuntos nexos con grupos paramilitares. El mandatario habría mantenido vínculos con el Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)

para acordar un pacto de control de grupos armados de extrema derecha en el Chocó, y a su vez involucrar a la clase política del Urabá antioqueño y chochoano en el proyecto paramilitar. En 2016 la Corte Suprema de Justicia dejó en firme la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Quibdó en contra del alcalde por 88 meses de cárcel.

## 4.8.1. Resumen 8.1.

### **Departamento: Chocó** **Municipio: Río Sucio** **Sin agua no hay paraíso**

Capturan a Cecilio Arroyo, alcalde de Riosucio (2012-2015), por celebración irregular de contratos.

Entre 2012 y 2015 el alcalde de Riosucio, Cecilio Arroyo Moreno, suscribió un contrato para la construcción del acueducto en el barrio El Paraíso por un valor de 650 millones de pesos, sin la licitación que ordena la ley de contratación pública. En 2013 el Concejo Municipal de Riosucio, Chocó, estableció una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por tales irregularidades. Por estos hechos el mandatario fue capturado en 2015. El juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Riosucio le imputó los delitos de celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, y prevaricato por omisión. El procesado no aceptó los cargos que le imputó la Fiscalía.

## 4.9. Resumen 9.

### **Departamento: Bolívar** **Municipio: El Carmen de Bolívar** **No era tan urgente**

Alcalde de El Carmen de Bolívar destituido por declarar una urgencia inexistente en su municipio.

En 2009 el alcalde de El Carmen de Bolívar

(2008-2011), Galo Torres Serra, declaró una urgencia no existente para adquirir maquinaria pesada en el municipio. Adicionalmente el mandatario habría tomado otras decisiones administrativas, entre ellas seis decretos mediante los cuales ordenó incorporar recursos, y modificar y adicionar presupuesto de 2009. La investigación de la Procuraduría concluyó que habría incurrido en faltas disciplinarias. En 2011 el mandatario fue destituido e inhabilitado por 10 años.

#### 4.9.1. Resumen 9.1.

**Departamento: Cesar**

**Municipio: La Paz**

**Se le fueron las luces**

Exalcalde de la Paz (2008-2011) otorgó de forma irregular contrato de alumbrado público.

En 2010 Gerardo Alfonso Gutiérrez Arzuaga, alcalde del municipio de La Paz, firmó un contrato de concesión del alumbrado público por 20 años con la firma AGM Desarrollo Limitada, por un valor de 770 millones de pesos. El alcalde debió declarar desierta la licitación ya que el proponente inicial aprobado por un comité había sido la empresa Construcciones Hilsaca Limitada, sin embargo la licitación y el contrato se le otorgó a la firma AGM Desarrollo, incurriendo en el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. En 2013 la Fiscalía General de la Nación imputó cargos al ex alcalde por este delito, pero no los aceptó.

#### 4.10. Resumen 10:

**Departamento: Nariño**

**Municipio: Tumaco**

**Cambiao radical**

Hurto de bolsas de votos en elecciones locales.

En 2015, para las elecciones locales de alcaldes

y gobernadores en Tumaco se extraviaron bolsas con votos cuando iban a ser trasladadas del puesto de votación donde se realizaron las elecciones, al lugar donde se llevaría a cabo el escrutinio. La policía logró recuperar algunas de ellas, sin embargo varias versiones señalaron que la intención era cambiar los votos reales por otros marcados a favor de una candidata.

El boletín oficial señaló como ganadora a la candidata por el movimiento "Tumaco, nuestra pasión", María Emilsen Angulo, seguido del candidato por el partido de la U, Diego Alexander Angulo. Otro hecho que despertó sospechas en la jornada electoral fue la presencia de un representante a la cámara en la Registraduría, en pleno escrutinio, quien estaba promoviendo la candidatura de la finalmente ganadora, María Emilsen Angulo.

#### 4.10.1. Resumen 10.1.

**Departamento: Antioquia**

**Municipio: Nechí**

**Platica pa' mi gente**

Alcalde de Nechí se excede en asignación de presupuestos para micro acueductos.

Durante su mandato el Alcalde de Nechí (2012-2015) habría incurrido en irregularidades contractuales relativas al valor de un contrato establecido con la empresa Productos IPB S.A.S. para la construcción de microacueductos en las veredas de Puerto Gaitán, Puerto Astilla y Puerto Nuevo. El ex mandatario habría ordenado, por medio de un otrosí, el desembolso de 224 millones de pesos suplementarios destinados a este contrato, excediendo así el presupuesto original. En marzo de 2015 la Procuraduría llamó al ex mandatario a comparecer para responder por esta irregularidad y determinó que había incurrido en una falta disciplinaria, sin embargo a la fecha el ente de control no ha emitido ninguna sanción sobre el ex Alcalde.

#### 4.10.2. Resumen 10.2.

**Departamento: Antioquia**

**Municipio: El Bagre**

**Carrusel de amistades**

Financiación irregular en campaña a la alcaldía de El Bagre.

En 2011, en época de campaña electoral, se descubrió un cartel de la contratación entre Harold Echeverri, candidato a la alcaldía de El Bagre para el periodo 2012-2015, y Gumercindo Flórez, ex alcalde del municipio. Con pruebas de audio la esposa de Echeverri asegura que entre un contratista de la alcaldía anterior y Flórez aportaron 500 millones de pesos a la campaña de Echeverri, a cambio de otorgarles ciertos contratos. El alcalde Echeverri fue investigado por estos hechos, sin embargo el avance en su situación judicial se vio cuestionada por su cercanía con la procuradora de Yarumal, encargada de ejercer el control político en el Norte y Bajo Cauca antioqueños, luego de que se descubriera que la procuradora le solicitó en 2012 favores a Echeverri en su calidad de alcalde.

#### 4.10.3. Resumen 10.3.

**Departamento: Bolívar**

**Municipio: El Carmen de Bolívar**

**Impureza del sufragio**

Posible fraude electoral en El Carmen de Bolívar.

En las elecciones regionales de octubre 2015 los digitadores y jurados de El Carmen de Bolívar habrían cometido acciones fraudulentas, modificando resultados electorales, irregularidades por las cuales los implicados serían denunciados penalmente. La denuncia fue interpuesta por un candidato a la Asamblea Departamental de Bolívar por el Partido de la U, quien sostuvo que detectó inconsistencias en los votos registrados

en los diferentes formularios electorales. El candidato manifestó que los implicados tendrían intereses particulares para beneficiar a otro candidato.

Las irregularidades también fueron denunciadas por el candidato a la alcaldía de El Carmen de Bolívar por el partido Conservador, quien impugnó el escrutinio. La Comisión Electoral Municipal aceptó la impugnación en segunda instancia, lo que llevó a la anulación de 29 mesas.

#### 4.11. Resumen 11.

**Departamento: Guaviare**

**Municipio: San José del Guaviare**

**Les pisaron las mangueras**

Alcalde de San José del Guaviare (2004-2007) sancionado por no girar recursos a bomberos voluntarios.

En 2007 el alcalde de San José del Guaviare, Marcel Gustavo Torres Moreno (2004-2007), cometió irregularidades en el giro del impuesto para el funcionamiento de los bomberos voluntarios del municipio. De acuerdo a la investigación en 2007 se recaudaron 41 millones de pesos, sin embargo el mandatario sólo giró 7 millones de pesos, quedando un saldo de 34 millones de los cuales no se tuvo información y tampoco se encontraron disponibles en la Tesorería de San José del Guaviare.

En 2011 la Procuraduría General de la Nación determinó que el alcalde afectó la prestación de un servicio de seguridad ciudadana, por lo cual fue suspendido e inhabilitado por 10 meses. Como el mandatario al momento de la sanción no ejercía funciones públicas, debió pagar una multa cercana a los 30 millones de pesos.

#### 4.11.1. Resumen 11.1.

**Departamento: Arauca**  
**Municipio: Arauca**  
**Malos jugadores en la bolsa**

El alcalde William Alfonso Reyes y varios de sus colaboradores hicieron un uso indebido de 16.000 millones de pesos de regalías.

En octubre de 2008 William Alfonso Reyes Cadena, alcalde del municipio de Arauca (2008-2011), emitió una resolución en la cual ordenó el desembolso de 16 mil millones de pesos a favor de Serfinco S.A. (compañía de comisionistas de bolsa) para la compra de Títulos de Tesorería, conocidos como TES. La decisión se tomó por una propuesta de Probolsa S.A., entidad que empezó a ofrecer a los entes territoriales un buen rendimiento en las inversiones en estos títulos, sin embargo esta firma no estaba autorizada para captar recursos públicos. Los recursos provenían de regalías que pensaban invertirse en 2009 en el sector agropecuario, en salud y educación.

El desvío de estos recursos generó un detrimento patrimonial estimado en 7 mil millones de pesos. En 2010 la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó al alcalde por 20 años por este hecho. La misma sanción le fue imputada a Carlos Roberto Mojica Cerquera, jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Arauca; Andrés Aníbal Herrera Bernal, profesional universitario con funciones de coordinador del Área de Rentas, Tesorería y Pagaduría de la Secretaría de Hacienda Municipal, y José Andrides Córdoba García, secretario de Hacienda Municipal.

#### 4.12. Resumen 12.

**Departamento: Caquetá**  
**No están todos los que son**

Falta de transparencia en licitación para compra de computadores y plantas eléctricas.

Entre 2010 y 2011 el gobernador de Caquetá (2010-2014), Germán Medina Triviño, cometió irregularidades en el pliego de condiciones de una licitación para la compra de 320 computadores y 69 plantas eléctricas para escuelas de Caquetá, puesto que las condiciones de participación en la licitación no aseguraban la libre entrada de oferentes al proceso licitatorio. Tras una investigación por parte de la Procuraduría General de la Nación el gobernador fue sancionado en enero de 2016 con suspensión por dos meses, equivalente al pago de cerca de 15 millones de pesos.

#### 4.12.1. Resumen 12.1.

**Departamento: Antioquia**  
**Municipio: Cáceres**  
**Satisfechos con medio poste de luz**

Alcalde y funcionarios de Cáceres reciben obra de electrificación incompleta.

Entre 2006 y 2007 se presentaron irregularidades en un contrato de electrificación de la vereda Campamento, en el municipio de Cáceres. En efecto, el Alcalde Marco Tulio Torres Blanco (2004-2007); el Secretario de Planeación Municipal, Benito Antonio Pacheco, y el interventor del contrato Gustavo Adolfo Monterrosa Orozco, recibieron la obra a pesar de que se utilizaron materiales diferentes a los autorizados en su construcción, y a pesar de que no fue terminada.

En julio de 2011 la Procuraduría sancionó en primera instancia a los funcionarios. Paralelamente Pacheco se encontraba en campaña para la Alcaldía de Cáceres. Al haber presentado un recurso de apelación el candidato pudo participar en las elecciones de las cuales salió victorioso, sin embargo en octubre de 2011 la Procuraduría falló en segunda instancia, sancionando con 11 años de inhabilidad a los investigados.

#### 4.13. Resumen 13.

**Departamento: Arauca**  
**Peculado al parque**

Julio César Acosta, gobernador de Arauca (2004-2007) celebró contratos de manera irregular.

En 2006 Julio César Acosta Bernal, gobernador de Arauca (2004-2007), celebró un contrato con el consorcio Ecopark, por una suma cercana a los 4 mil millones de pesos para la construcción del parque Los Libertadores, en la ciudad de Tame, y seis contratos para la construcción del parque Los Mártires, en Arauca, por un valor de 2 mil millones de pesos.

En 2013 los parques seguían sin terminar, y una investigación de la Fiscalía General de la Nación declaró al gobernador responsable por las irregularidades en la contratación de los parques. En mayo de 2016 se confirmó que el mandatario continuaba en prisión.

#### 4.13.1. Resumen 13.1.

**Departamento: Cauca**  
**Municipio: Caloto**  
**Los siete magníficos**

Destitución de 7 concejales de Caloto por elección irregular.

Siete concejales de Caloto habrían votado favorablemente en el voto de elección del Personero Municipal a favor de un individuo inhabilitado para ocupar dicho cargo, al encontrarse ocupando un cargo en la Corporación Autónoma Regional del Cauca. De acuerdo a una investigación realizada por la Procuraduría General de la Nación, a pesar de tener conocimiento de la inhabilidad del nominado para Personero, los siete concejales involucrados en la elección votaron favorablemente por el individuo en cuestión.

En 2010, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 13 años a los concejales Alejandro Antonio López Ulabarr, Colatino Moreno Zuluaga, Dagoberto Rodríguez, Gary Escobar Orejuela, Hernán Antonio Gómez Penagos, Rubén Darío Banguero y Víctor Manuel Alfaro Larrahondo por 13 años.

#### 4.14. Resumen 14.

**Departamentos: Bolívar, Cesar, Chocó, La Guajira y Norte de Santander.**  
**Sector: Educación: Alumnos Fantasmas y Programa de Alimentación Escolar (PAE). Irregularidades en Universidades Públicas. Estudiaban doble**

Contraloría responsabiliza a ex gobernador Juan Carlos Gossain y otros funcionarios por alumnos fantasma en el departamento de Bolívar.

En 2012, mediante una denuncia pública del presidente Juan Manuel Santos, se dieron a conocer en el país casos de alumnos fantasmas. En el departamento de Bolívar la cifra llegó a 16 mil alumnos que no aparecían en los registros de matrículas de las instituciones educativas del departamento.

De estos casos se destaca un contrato que la Gobernación de Bolívar suscribió en 2013 con la Diócesis de Magangué, en el cual la Contraloría General detectó 244 alumnos duplicados en las instituciones educativas, y 240 más que no aparecían. Al liquidar los contratos se generó un detrimento patrimonial por más de 448 millones de pesos.

En 2015 la Contraloría imputó responsabilidad fiscal por estos hechos a Juan Carlos Gossain, gobernador del departamento entre 2012-2015; a Javier Alberto Posada Meola, secretario de educación departamental, y a la Diócesis de Magangué.

**Fantasmas, al tablero**

Ex Gobernador del Cesar (2008-2011) involucrado en alteración de cifras de estudiantes.

Entre 2010 y 2011 el departamento de Cesar reportó 187.429 estudiantes matriculados en las instituciones educativas, de los cuales al menos 30.413 eran inexistentes. En estas irregularidades se vio involucrado el gobernador Cristian Moreno, quien ejerció su cargo entre 2008 y 2011, y la secretaria de Educación de la época, quienes alteraron las cifras de alumnos en las bases de datos que le remitieron al Ministerio de Educación Nacional para poder justificar la distribución de recursos destinados a la educación en el Cesar.

En 2012 el gobernador fue destituido e inhabilitado por 10 años por la Procuraduría General de la Nación, pero fue absuelto por la misma entidad en 2013, mientras que la ex secretaria de educación fue destituida e inhabilitada por 10 años.

**Se comieron la platica**

Fundación Jardines Luminosos desvió dineros de la alimentación escolar.

Desde 2007 la Fundación Jardines Luminosos, cuya finalidad era prestar servicios de alimentación y apoyo a poblaciones en riesgo en el Chocó, ganó varios contratos para prestar este tipo de servicios en el departamento, no obstante en 2016 una investigación de la Fiscalía General de la Nación reveló varias irregularidades en la gestión de los recursos originalmente previstos para la alimentación de la niñez en el departamento.

Los administradores de la Fundación habrían desviado miles de millones de pesos para cubrir gastos de cuentas personales, financiar otras empresas de algunos de ellos, remodelar las instalaciones de la Fundación y financiar

campañas políticas. Sólo entre 2015 y 2016 desviaron más de 2 mil millones de pesos. En 2016 la Fiscalía General de la Nación capturó a dos funcionarios del ICBF y tres miembros de la Fundación por estas irregularidades.

**Traficantes del hambre**

Descalfo a recursos para la alimentación de niños en la Guajira destapa red de corrupción con el Plan de Alimentación Escolar.

Entre 2013 y 2015 diferentes organizaciones sin ánimo de lucro cometieron irregularidades en 15 municipios del departamento de La Guajira con los recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar (PAE), y a paquetes nutricionales de niños de 0 a 5 años y madres lactantes, irregularidades que se dieron por sobrecostos en el valor de las raciones y también por la mala calidad en la alimentación que brindaron los operadores contratados.

En 2016 la Contraloría General de la República realizó una auditoría al programa en La Guajira, y detectó pérdidas de alrededor de 16.800 millones de pesos. En los casos analizados se revelaron las siguientes irregularidades:

- El Consorcio Alimentemos Juntos recibió en 2015 alrededor de 5 mil millones de más por la alimentación de los niños.
- El Consorcio "Primero la Nutrición" cobró 200 paquetes alimentarios que nunca se entregaron.
- La Fundación "Kábala " cambió de nombre siete veces para mantenerse vigente en las contrataciones del programa.
- El Consorcio "Nutriendo Escolares de la Guajira" recibió alrededor de 11.500 millones adicionales para alimentación de los niños.
- Muchos de los recursos se entregaron a

organizaciones indígenas sin experiencia en atención a la niñez.

- Algunos de los alimentos entregados no contaban con registro sanitario ni control de calidad.

Durante la investigación, la Contraloría concluyó que los operadores encargados de la alimentación en La Guajira seguían siendo los mismos, y entre ellos conformaban consorcios o "uniones temporales" para generar un monopolio y apoderarse de los recursos de los niños.

**Comida fantasma para estudiantes fantasma**

Denuncian irregularidades en la gestión del programa de alimentación escolar en Norte de Santander.

Durante el primer semestre de 2016 surgieron varias denuncias contra la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro, por presuntas irregularidades en la gestión del programa de alimentación escolar en el departamento. En marzo de ese año el viceministro de Educación, Víctor Saavedra, denunció la existencia de alrededor de 4.000 estudiantes fantasma que estarían incluidos en la lista de beneficiarios del programa de alimentación por el cual el Ministerio estaría pagando más de 37 mil millones en 2015 a la Corporación, además el funcionario denunció el alza del valor de este contrato a más de 43 mil millones para 2016, ante las posibles irregularidades.

En junio de 2016 un grupo de docentes de la región del Catatumbo también denunció irregularidades en la prestación de servicios de educación por la misma Corporación, denuncias por las que el gobernador de Norte de Santander, William Villamizar, anunció que se estudiarían los contratos con Paz y Futuro, y en caso de encontrar irregularidades se reduciría la cuantía del contrato. El

representante de la Corporación, José Antonio Manrique, se defendió ante las denuncias y refutó las declaraciones del Ministerio de Educación.

**Cemento tipo TransMilenio**

Exgobernador del Cesar (2012-2015) investigado por obras en sede de la Universidad Nacional de La Paz.

En 2013 Luis Alberto Monsalvo Gnecco, gobernador del Cesar (2012-2015), suscribió un contrato con la Unión Temporal UNINAL por un valor aproximado de 38 mil millones de pesos con un plazo de ejecución de 18 meses para la construcción del campus universitario de la Universidad Nacional, en el municipio de La Paz. La obra debía finalizarse el 25 de febrero de 2015, pero las continuas prórrogas al contrato comenzaron a lanzar alertas a la Contraloría General de la República. Tras una auditoría se evidenció que el cemento utilizado en la sede afectaba la calidad de la obra, pues estaba vencido y los aceros presentaban alto grado de oxidación.

Ante estas irregularidades se le atribuyó a la Gobernación del Cesar fallas en la supervisión y control del contrato, generando un detrimento patrimonial de 2.600 millones de pesos, recursos que provenían de regalías del departamento. En la investigación está involucrado el gobernador, su secretario de infraestructura, supervisores de la obra y el vicerrector de la Universidad Nacional de Manizales.

**Haciendo escuela**

Investigan a rector de la Universidad del Chocó por presuntas irregularidades.

Durante su gestión, que comenzó en 2005, el actual rector de la Universidad del Chocó incurrió en irregularidades con contratos

de profesores catedráticos en diferentes facultades y programas. Según la investigación de la Procuraduría General de la Nación en 2010 el mandatario vinculó a los profesores sin haber elaborado los contratos respectivos. El rector no dio cumplimiento a las normas que en su momento regían las actuaciones de la institución, por lo cual en ese mismo año la Procuraduría le imputó cargos. Actualmente el mandatario continúa como rector de la institución educativa.

#### **Contraticos, contraticos...**

Ex rector de la Universidad del Tolima investigado por irregularidades en contratación.

Entre 2008 y 2011 Jesús Ramón Rivera Bulla, Rector de la Universidad del Tolima, contrató con la empresa de Beatriz Susana Rodríguez, su suegra, un acuerdo de 300 millones de pesos para la venta de seguros para estudiantes, a pesar que la norma lo prohibía por la existencia de una inhabilidad por grado de parentesco. En enero de 2012 el funcionario renunció al cargo de rector debido a la presión de una constituyente universitaria conformada por estudiantes, mientras enfrentaba investigaciones tanto disciplinarias como penales.

En 2014 el ex rector fue destituido e inhabilitado en primera instancia por 11 años para ocupar cargos públicos, no obstante en 2016, mediante decisión de la Procuradora Segunda Delegada, Irma Trujillo, Rivera Bulla fue absuelto.

### **4.15. Resumen 15.**

#### **Departamento: Sucre**

##### **Trataron de hacerse los locos**

Capturan a varios involucrados en estafa multimillonaria al sistema de salud de Sucre.

Una investigación realizada por la Contraloría General de la República en 2015 reveló que la Gobernación de Sucre pagó 3.173

millones de pesos por tratamientos para enfermos mentales que no existían, y para ello tramitaron facturación totalmente falsa.

En el marco de las irregularidades sobresale la falsificación de firmas de psiquiatras en Bogotá que nunca atendieron pacientes en este departamento, y que tampoco autorizaron sus tratamientos, el hecho que involucra a cinco IPS. La auditoría realizada al Sistema General de Participaciones de este departamento permitió abrir una investigación para evaluar aproximadamente 218 facturas por cerca de 1.561 millones de pesos. En marzo de 2017 fueron capturados por estos hechos José Madera y Efraín Suárez, ex secretarios departamentales de Salud; Samir Serpa, jefe del Programa de Auditoría de la Secretaría de Salud de Sucre; Luis Fadul, representante legal de la Fundación Nuevo Ser; Ernesto González, propietario de Nuevos Amaneceres, y Ronaldo Herazo Bertel, contador público de Julio César Guerra Tulena, gobernador del departamento entre 2012 y 2015. A los seis capturados les fue imputado el delito de concierto para delinquir.

### **4.15.1. Resumen 15.1.**

#### **Departamento: Córdoba**

##### **Con sangre de reyes**

Oleada de falsos "hemofílicos" en Córdoba.

Entre 2013 y 2015 la Secretaría Departamental de Salud de Córdoba habría pagado alrededor de 44 mil millones de pesos a dos IPS por supuestas prestaciones de servicio a pacientes hemofílicos, sin mediación de una EPS, con exámenes de laboratorio alterados, pago de medicamentos que nunca se suministraron y pacientes inexistentes. Las IPS beneficiarias de los pagos fueron "Unidos por su Bienestar S.A.S.", con 9 mil millones de pesos, y "San José de la Sabana" con 5 mil millones de pesos.

En julio de 2016 la Contraloría constató estos falsos recobros tras la aparición, de un día para otro, de una ola de pacientes hemofílicos adultos, siendo la hemofilia una enfermedad detectada en un 50% de los casos antes de los 20 años. Las pruebas de documentos falsos y facturas que la Gobernación de Córdoba pagó involucran al gobernador (2012-2015) y a cuatro IPS del departamento, las cuales están siendo investigadas por la Fiscalía.

### **4.16. Resumen 16.**

#### **Departamento: Valle del Cauca**

##### **Contratos poco transparentes**

Hospital Universitario del Valle.

En 2014 el Hospital Universitario del Valle suscribió un contrato con Vallepharma para el suministro y dispensación de medicamentos, que incluía dispositivos médicos y quirúrgicos. Dado que el hospital no contaba con el certificado para suministro de medicamentos decidió contratar con Vallepharma, pero esta entidad tampoco contaba con el certificado, violando de esta manera los principios de contratación y transparencia, hechos que generaron un detrimento patrimonial de 20 mil millones de pesos en el sector salud del Valle, e involucraron al exdirector del hospital Jaime Ramón Rubiano, la jefe jurídica Luz Marina Lagarejo Hinestroza, el interventor Hernando Hely Manosalva Archila, el gerente de Vallepharma Milton Mosquera Montoya, y otros integrantes del comité evaluador: Natalia Andrea Caicedo Lozada, Yohanna Vallejo Castillo y Eduardo Cruz Fernández, los cuales fueron privados de la libertad. En 2016 los implicados fueron dejados en libertad ya que un juez determinó que no representaban peligro para la sociedad.

### **4.17. Resumen 17.**

#### **Departamento: Bolívar**

##### **Ola de despilfarro**

Destituido Libardo Simancas Torres, gobernador de Bolívar (2003-2007), por celebrar contratos de manera irregular.

En junio y diciembre de 2007, con motivo de la ola invernal, Libardo Simancas Torres, gobernador de Bolívar entre 2003 y 2007, celebró siete contratos por más de 3.900 millones de pesos para adquirir mercados y elementos de aseo con dos contratistas que no tenían infraestructura ni experiencia para ejecutar el contrato, dirigido a superar la crisis de la ola invernal en el departamento, hechos por los cuales en 2012 la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos al gobernador por no adoptar las medidas necesarias para que los contratos se cumplieran de manera adecuada.

En septiembre de 2014 la Contraloría Departamental de Bolívar reanudó el proceso contra el mandatario al imputarle cargos por daños al patrimonio y recursos de la Gobernación de Bolívar por 1.072 millones de pesos.

### **4.17.1. Resumen 17.1.**

#### **Departamento: Bolívar**

##### **Facturas embolatadas**

Destituyen al gobernador Joaco Berrío Villareal por suscribir contratos de salud de manera irregular.

Entre enero de 2008 y agosto de 2009 el entonces gobernador de Bolívar, Joaco Berrío Villareal (2008-2011), suscribió contratos de salud para prestar servicios de mediana y alta complejidad a los habitantes del departamento que no estaban cubiertos con el subsidio a la demanda. La Superintendencia Nacional

de Salud comprobó irregularidades en los contratos, en especial aquellas relacionadas con facturas de pago pendientes en la Secretaría de Salud, hechos por los que en mayo de 2010 la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó por 12 años al gobernador por omitir el deber inmediato de atender la salud pública en el departamento.

#### 4.17.2. Resumen 17.2.

**Departamento: Bolívar**  
**Estudiaban doble**

Contraloría responsabiliza a ex gobernador Juan Carlos Gossaín y otros funcionarios por alumnos fantasma en el departamento de Bolívar.

En 2012, mediante una denuncia pública del presidente Juan Manuel Santos, se dieron a conocer en el país casos de alumnos fantasma. En el departamento de Bolívar la cifra llegó a 16 mil alumnos que no aparecían en los registros de matrículas de las instituciones educativas del departamento.

De estos casos se destaca un contrato que la Gobernación de Bolívar suscribió en 2013 con la Diócesis de Magangué, en el cual la Contraloría General detectó 244 alumnos duplicados en las instituciones educativas, y 240 que no aparecían. Al liquidar los contratos se generó un detrimento patrimonial por más de 448 millones de pesos. En 2015, la Contraloría imputó responsabilidad fiscal por estos hechos a Juan Carlos Gossaín, gobernador del departamento entre 2012-2015; a Javier Alberto Posada Meola, secretario de educación departamental, y a la Diócesis de Magangué.

#### 4.18. Resumen 18.

**Departamento: Cesar**  
**Al César lo que es del Cesar**

Sancionado ex gobernador Cristian Moreno (2008-2011).

Entre 2006 y 2007 la gobernación del Cesar suscribió siete contratos con diferentes consorcios para el desarrollo del Plan Departamental de Aguas, cuya ejecución no se cumplió dentro de los plazos pactados con la administración departamental. En 2008, con la llegada de la nueva administración, en cabeza de Cristian Moreno (2008-2011), debía dársele prioridad al control y vigilancia de la ejecución de estos contratos, pero de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación estas acciones no se adelantaron de manera oportuna. En 2015 la Procuraduría impuso una sanción de dos meses al gobernador.

##### 4.18.1. Resumen: 18.1.

**Departamento: Cesar**  
**Voto de interés social**

Exgobernador del Cesar (2012-2015) logró votos tras engañar a familias que ocupaban un predio de manera ilegal.

En 2011 Luis Alberto Monsalvo Gnecco, exgobernador del Cesar (2012-2015), autenticó en la Notaría Segunda del Circuito de Valledupar el compromiso de no permitir que las familias de un sector de invasión, conocido como "Tierra Prometida", en Valledupar, fueran desalojadas legalmente a cambio de que votaran por él en las elecciones a la gobernación. Adicionalmente, el mandatario aseguró incluir a las familias en proyectos de vivienda digna requerida para el sector, hecho que se dio a conocer cuando en 2012 se emitió una orden de desalojo contra las familias, quienes indignadas, marcharon hacia la gobernación exhibiendo el documento que había firmado el gobernador.

#### 4.19. Resumen 19.

**Departamento: Putumayo**  
**Uno al año sí hace daño**

Condenado Gobernador del Putumayo, Carlos Alberto Palacios (2004-2007), por recibir soborno.

En 2005 Carlos Alberto Palacios Palacio, gobernador del Putumayo (2004-2007), suscribió un convenio interadministrativo con la Industria Licorera de Caldas para la distribución de bebidas alcohólicas en el departamento. No obstante, el mandatario manifestó la obtención de un dinero por aceptar la distribución de estas bebidas en el Putumayo, hecho por el cual en 2010 la Corte Suprema de Justicia condenó al gobernador a 9 años de cárcel y le imputó los delitos de interés indebido en la celebración de contratos y concusión.

##### 4.19.1. Resumen 19.1.

**Departamento: Putumayo**  
**Estafa por partida doble**

Destituyen a Felipe Guzmán, gobernador del Putumayo (2008-2011), por irregularidades con juguetes destinados a niños del departamento.

En 2008 Felipe Guzmán, gobernador de Putumayo (2008-2011) firmó de manera irregular dos contratos por cerca de 2 mil millones de pesos con diversas fundaciones, con la finalidad de elaborar juguetes de madera para los niños más necesitados del departamento. Según la investigación que llevó a cabo la Procuraduría General de la Nación los juguetes eran de mala calidad y ni siquiera llegaron a manos de los niños. En 2010, en fallo de primera instancia, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por quince años y 9 meses al gobernador.

#### 4.20. Resumen 20.

**Departamento: La Guajira**  
**Municipio: Fonseca**  
**El cantor de Fonseca**

Capturado Alcides Elías Pimienta Rosado, fiscal del municipio de Fonseca, por pasarle información judicial privilegiada a criminales.

En 2008 Alcides Elías Pimienta Rosado, fiscal del municipio de Fonseca, incurrió en una serie de irregularidades en investigaciones judiciales. Por un lado, el fiscal mantenía una relación cercana con un abogado que se dedicaba a defender y pasar información judicial a los integrantes de la banda conocida como "Los Caladriles", además también solicitó la suma de 10 millones de pesos para no emitir una orden de captura contra un procesado por el delito de tráfico de gasolina. Otros de los hechos por el que se investigó a Pimienta fue el archivo de dos investigaciones: una contra Marcos Figueroa, uno de los criminales más importante de la Costa norte del país por asesinato, y otra contra Francisco Gómez, exgobernador de La Guajira entre 2012 y 2015. Por estos hechos en 2015 el fiscal fue capturado por agentes del CTI de la Fiscalía por los delitos de prevaricato por acción y concusión.

##### 4.21. Resumen 21.

**Departamento: Antioquia**  
**Municipio: El Bagre**  
**¡Qué agallas las del juez de El Bagre!**

Juez cobra dinero por proceso que estaba en sus manos.

El Juez Promiscuo Primero del Circuito de El Bagre habría exigido más de 2 millones de pesos a un comerciante envuelto en un proceso durante el cual embargaron su vehículo, proceso judicial que estaba desarrollándose en juzgados del municipio. El comerciante pagó el dinero en varias cuotas, pero la Secretaría de

Movilidad y Tránsito de Envigado no entregó el vehículo, argumentando que el juez no tenía poder de decisión en el proceso puesto que este estaba siendo estudiado por otro juzgado. Ante este resultado, el comerciante interpuso una denuncia contra el juez, quien fue capturado por la Fiscalía General de la Nación en agosto del 2016, y cubierto por medidas de aseguramiento.

#### 4.22. Resumen 22.

**Departamento: Antioquia**  
**Municipio: Briceño**  
**Electrocorrupción**

Omar Arenas, alcalde del municipio de Briceño, llevó energía eléctrica a predios de amigos y allegados. En 2015 fue condenado.

En 2004 Omar Arenas, alcalde de Briceño (2003-2007), incurrió en irregularidades al beneficiar al hermano de un concejal y tres finqueros llevándoles energía eléctrica. En mayo de 2014 el Juzgado Penal del Circuito de Yarumal falló en primera instancia contra el alcalde para que fuera a prisión.

El mandatario apeló la decisión, sin embargo en 2015 el Tribunal Superior de Antioquia revocó la absolución del alcalde y lo condenó a 48 meses de casa por cárcel.

#### 4.23. Resumen 23.

**Departamento Antioquia**  
**Municipio: Cauca**  
**Libertad a millón**

Un miembro de la Policía Nacional fue capturado por pedir soborno.

El 3 de marzo de 2013 el investigador de policía, Hugo Adolfo Olmedo Rojas, exigió un millón de pesos a un individuo cubierto por una orden de captura por los delitos de homicidio y acceso

carnal violento, a cambio de no capturarlo. El uniformado fue capturado mientras exigía el dinero. En junio de 2014 Olmedo fue condenado a 7 años y 2 meses de prisión, y a pagar una multa de más de 37 millones de pesos.

#### 4.24. Resumen 24.

**Departamento: Tolima**  
**Municipio: Ibagué**  
**Plusmarquistas en corrupción**

Se destapa desfalco a los XX Juegos Nacionales que se realizarían en Ibagué.

En 2013 el Instituto Municipal de Deportes de Ibagué firmó con la empresa española Typsa un contrato por valor de 11.499 millones de pesos para el estudio y diseño de 12 escenarios deportivos destinados a la celebración de los XX Juegos Nacionales de 2015. Luis H. Rodríguez, alcalde de Ibagué (2012 y 2015), nombró a Orlando Arciniegas Lagos, asesor de la Secretaría de Hacienda de Ibagué, como encargado de estructurar el contrato.

Oswaldo Mestre, secretario de Hacienda en ese momento, discutió con Arciniegas la posibilidad de buscar una empresa dispuesta a pagar una cuantiosa comisión a cambio de obtener la licitación de los Juegos Nacionales por medio de Wilmer Manchola, quien fue el encargado de contactar a la empresa Typsa y acordar la adjudicación del contrato. Una vez otorgada la licitación Luis Rodrigo Uribe, ex gerente de Typsa en Colombia, pagó cerca de 1.800 millones de pesos en sobornos a varios funcionarios de la Alcaldía de Ibagué.

Según las investigaciones de la Contraloría General de la República el estudio y diseño que posteriormente entregó Typsa no se ajustaba a los requerimientos técnicos ni contaba con los permisos ambientales, irregularidades por las que se habría generado un detrimento

patrimonial de 6.187 millones de pesos. En 2016 se dieron las primeras capturas por este hecho en contra de Orlando Arciniegas y Oswaldo Mestre. También fueron capturadas 3 personas que prestaron sus nombres y empresas para recibir dádivas a favor del abogado Arciniegas.



**Contáctanos:**

**Carrera 45A No. 93-61, Bogotá**

**PBX: (+57 1) 610 0822 FAX: (+57 1) 6346266**

 **/transparenciaporcolombia**

 **@transparenciaco**

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