

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Contractual Público Y Privado

**Reglamentación del Cabildeo o Lobbismo en el Estatuto Anticorrupción
Colombiano**

Mónica Cristina Serrano Aponte

Directora
Doctora Paula Comellas Angulo

Bogotá D. C.
2020

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	II
Resumen.....	IV
INTRODUCCIÓN	- 7 -
CAPÍTULO I.....	- 11 -
1. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL LOBBY O CABILDEO COMO GENERADOR DE CORRUPCIÓN	- 11 -
1.1. ORIGEN DEL LOBBY O CABILDEO	- 13 -
1.2. BREVE HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN	- 13 -
1.3. HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA	- 20 -
1.4 IMPLICACIONES DEL LOBBY O CABILDEO EN LA CORRUPCIÓN .	- 27 -
2. EL LOBBY O CABILDEO EN COLOMBIA.....	- 31 -
2.1. ANTECEDENTES RECIENTES DEL LOBBY O CABILDEO.....	- 31 -
2.2. IMPLICACIONES DEL LOBBY O CABILDEO EN LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA	- 33 -
2.3. ALGUNOS CASOS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA	- 38 -
2.4. PROPUESTA A ESTA PROBLEMÁTICA	- 45 -
3. ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO	- 50 -
3.1. LA REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO EN LA UNION EUROPEA .	- 51 -
3.2. REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS ...	- 54 -
3.3. EL CABILDEO EN AMÉRICA LATINA.....	- 57 -
A. México	- 58 -
B. Chile	- 59 -
C. Argentina	- 60 -
D. Perú	- 62 -
4. CONCLUSIONES.....	- 63 -
CAPÍTULO II.....	- 68 -

1. PERCEPCIÓN DE LA NACIONES UNIDAS Y DE LA OCDE SOBRE LA CORRUPCIÓN.....	- 68 -
2. LOBBYSMO O CABILDEO Y ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN COLOMBIANO	- 70 -
2.1. CORRUPCION EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL	- 71 -
A. Concepto de licitación Pública	- 72 -
B. Análisis de la corrupción en la contratación estatal a la luz del caso de la Ruta del Sol – Odebrech	- 73 -
2.2. CONSULTA ANTICORRUPCIÓN.....	- 96 -
2.2.1. Antecedentes	- 96 -
2.2.2. Contenido de la Consulta	- 100 -
2.2.3. ¿Después de la Consulta Qué Viene?	- 101 -
3. PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL LOBBY.....	- 102 -
3.1. CONTENIDO DE LA PROPUESTA	- 104 -
4. CONCLUSIONES.....	- 116 -
BIBLIOGRAFÍA	- 122 -

Resumen

En el presente documento se plantean diferentes inquietudes entorno a la necesidad de reglamentar la práctica del Cabildeo, inserta en el artículo 61 del Estatuto Anticorrupción, como un mecanismo idóneo y eficiente para procurar la puesta en marcha de una reglamentación a la práctica del lobbismo con la limitación de sus actuaciones y que apunte a la solución a un problema jurídico para cambiar la situación actual en aras de lograr el beneficio común.

Tal como se expresa en los objetivos, acerca del incremento de los índices de Corrupción en Colombia por la falta de normatividad para el ejercicio de la práctica del lobbismo que acarrea desinformación y conflictos de interés particulares en las grandes decisiones de desarrollo del país, también, se enuncian alternativas para la implementación de un proceso práctico y que pueda crear un registro único de lobistas o gestores de intereses legislativos a través de mecanismos alternos o mediante entidades particulares que ejerzan funciones públicas. De esta forma, se podría llevar un control y seguimiento a los intereses que persiguen los grupos de poder y establecer mecanismos de protección para que los ciudadanos ejerzan unas veedurías con espacios para el análisis y la discusión con una toma de decisiones acertada en justicia social y en búsqueda del bien común.

Por lo tanto, a través de esta investigación se genera una propuesta que termina en una reglamentación al artículo 61 del Estatuto Anticorrupción Colombiano para que el ejercicio práctico y lícito de la actividad del Cabildeo o Lobbismo, se convierta en una actividad legal y cotidiana dentro de las discusiones de los diferentes proyectos de desarrollo del país para que el legislador apruebe, previo el análisis de estudios técnicos y alternativas para los proyectos y tenga en cuenta los diferentes análisis.

Palabras clave: Cabildeo, Lobbismo, Corrupción, Reglamentación, Legislación

Abstract

This document was made through descriptive analysis, corresponds to the type of applied, proactive and projective research through which different concerns were raised about the need to regulate the practice of lobbying inserted in Article 61 of the Anticorruption Statute with a suitable mechanism and efficient to ensure the implementation of a regulation to the practice of lobbying with the limitation of its actions and to point to the solution to a legal problem to change the current situation in order to achieve the common benefit.

As express in the objectives regarding the increase of the Corruption indexes in Colombia due to the lack of regulations for the practice of Lobbying that leads to disinformation and conflict of interest in the major development decisions of the country, alternatives were also enunciated for the implementation of a practical process and that a single register of lobbyists or legislative interest managers can be created through alternate mechanisms or through private entities that exercise public functions, where they can keep track of and follow up on the interests they pursue the power groups and establish mechanisms of protection so that the citizens exercise a veedurías with spaces for analysis and discussion with an appropriate decision making in social justice and in search of the common good.

A proposal that ends in a regulation to Article 61 of the Colombian anti-corruption statute will be created so that the practical and lawful exercise of the Lobbying activity becomes a legal and daily activity within the discussions of the different development projects of the country. for the legislator to approve the analysis of technical and alternative studies for the projects and take into account the different analyzes.

Various documents on the subject were reviewed in countries of Europe, the United States, Argentina, Chile, Peru and Mexico, in the same way a large number of cases

on lobbying and pressure groups in the Colombian legislative development were taken into account. It also leads us to think for the last time about the need for the creation of a legal mechanism to regulate this activity in our country. We also took into account some of the innumerable cases of corruption that occurred in the country during the last year and some aspects of the manner in which the anti-corruption consultation was conducted, voted on August 26, 2018

Keywords: Lobbying, corruption, regulation, legislation.

INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar con el desarrollo del presente trabajo, es necesario hacer una especial aclaración con el fin de determinar el uso de las palabras Lobby y Cabildeo a lo largo del trabajo. Lo anterior, porque a pesar que los dos términos son sinónimos y lo más recomendable sería utilizar uno de los dos, la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción Colombiano, en su apítulo IV Regulación del Lobby o Cabildeo artículo 61 adoptó los dos términos y por tratarse de una propuesta de reglamentación a dicho estatuto se considera más que necesario mantener el uso de los dos términos. Además, también de acuerdo con los siguientes conceptos:

Marchal (2015) afirma que “al remitir a la etimología, la RAE explica que el término Lobby proviene del inglés y originariamente, significa “salón de espera” o “vestíbulo”. El Centre National de Ressources Textuelles et Lexiques coincide en que el vocablo Lobby provendría del inglés y designa “couloir, passage”, pero añade que sería una evolución de las formas latinas medievales de la etimología germánica de la palabra “lodge” en inglés y “loge” en francés, “logia” en castellano.” (Marchal, Cecile, El arte de cabildear o la práctica del lobby, p.12)

Por lo tanto, a través de esta investigación se pretende proyectar los lineamientos para una reglamentación en el Estatuto Anticorrupción Colombiano, mediante la incorporación de la actividad del Lobby o Cabildeo en dicho estatuto con el fin de que deje de ser una actividad desarrollada en las sombras y se convierta en una actividad lícita para la gestión de intereses con la administración pública; tal como, se desarrolla en diversas partes del mundo, Europa, Estados Unidos, México y algunos países de América Latina.

Teniendo en cuenta la cantidad y el tipo de actos de corrupción que se cometen especialmente en los procesos de contratación, es importantísimo definir unas reglas claras en el ejercicio de Cabildeo en Colombia que determinen el qué hacer, (Cifuentes, 2019), cómo debe hacerse y cuáles son los límites en el ejercicio de esta

actividad. De acuerdo con la literatura revisada, los intentos llevados a cabo hasta la fecha por regular el cabildeo, han sido limitados por intereses políticos e intereses particulares de empresas, en suma, que es importante regular el Cabildeo porque ayudaría a garantizar la transparencia de la labor legislativa, aseguraría mayor igualdad de oportunidades en la incidencia sobre las decisiones que tome el Congreso de la República (Cifuentes, Sofía, 2019).

Inicialmente, se presenta el tema de la corrupción desde sus primeras apariciones en la historia de la humanidad en Europa, Estados Unidos, América Latina y Colombia; posteriormente, aborda el Lobby o Cabildeo desde sus mismos orígenes; ¿Cómo inició?, ¿Cómo se implementó en los países que ya cuentan con una legislación sobre el tema?. Lo anterior, hasta llegar al caso colombiano, actividad que se desarrolla desde hace muchos años pero que no es considerada una actividad legal.

Partiendo de la premisa que la actividad del Lobby o Cabildeo en Colombia no se encuentra incorporada, ni reglamentada, a pesar de existir grupos de presión que realizan las mismas actividades conocidas como Lobby.

En este contexto, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles serían los lineamientos para la incorporación y reglamentación del Lobby o Cabildeo en Colombia?

Por lo tanto, se busca conocer la mayor información posible que permita proyectar de la mejor manera una propuesta para reglamentar el Lobby o Cabildeo, incorporándola al Estatuto Anticorrupción Colombiano con la descripción de la actividad, poniendo en conocimiento de la comunidad en general la existencia de la actividad de Lobby o Cabildeo y la clasificación de sus acciones, ya sea cuando se realicen a nombre propio o a nombre terceros y de igual forma, las tarifas autorizadas por la realización de esta actividad y por el posible éxito de su gestión.

El objetivo general de este trabajo es proponer un cambio normativo para el ejercicio de la actividad de Lobby o Cabildeo como una de las prácticas más comunes de la Administración Pública a fin de que se establezca como actividad legal, altamente profesional y necesaria dentro del ejercicio de nuestro Estado Social de Derecho, en consecuencia, se trata de proponer una reglamentación al artículo 61 del Estatuto Anticorrupción Colombiano para que el ejercicio práctico y lícito de la actividad del Lobbismo o Cabildeo, se convierta en una actividad legal y cotidiana dentro de las discusiones de los diferentes proyectos de iniciativas públicas o privadas y su incidencia directa en población.

Por lo que respecta a los objetivos específicos, serán los siguientes: (1) Analizar el incremento de los índices de Corrupción en Colombia por la falta de normatividad para el ejercicio de la práctica del Lobby o Cabildeo, que acarrea desinformación y conflicto de intereses particulares en las grandes decisiones de desarrollo del país. Lo anterior, con el ánimo de exponer la relación directa entre corrupción y los Lobbistas o Cabilderos y su aporte en el desprestigio de las instituciones colombianas; (2) Realizar un análisis comparado con el fin de evidenciar buenas prácticas frente a la regulación del Lobby o Cabildeo aplicables en Colombia; (3) Efectuar una revisión a la Consulta Anticorrupción, votada el 26 de agosto de 2018 en Colombia, sus orígenes, la forma como fue concebida jurídicamente y su alcance dentro de los estamentos políticos del país; (4) Detallar casos más recientes de corrupción en la vida del país entre los años 2015 al 2018, en especial el Contrato 001 de 2010 firmado entre INCO y la empresa Odebrecht, y conocer los tipos de delitos que se presentaron en este caso; (5) Enunciar alternativas para la implementación de un proceso práctico para llevar un Registro Único de Cabilderos o Gestores de Intereses Legislativos a través de mecanismos alternos o mediante entidades particulares que ejerzan funciones públicas que permitan llevar un control y seguimiento a los intereses que persiguen los grupos de poder; (6) Concebir una propuesta para que el ejercicio práctico de la actividad del Lobby o Cabildeo se convierta en una actividad lícita dentro de las discusiones de los diferentes proyectos de desarrollo del país, para que el legislador

apruebe previo el análisis de estudios técnicos, alternativas diferentes u opciones de cambio dentro de los proyectos de ley.

Como metodología de investigación, este trabajo, se desarrolla atendiendo los principios de la investigación científica, a través del análisis descriptivo de la situación prevista. Así, se realiza un análisis deductivo de las causas y las consecuencias de la no existencia de la regulación del Lobby o Cabildeo en la normatividad colombiana

Así, se revisó abundante bibliografía y documentos sobre el tema en países de Europa, Estados Unidos y en América Latina, como Argentina, Chile, Perú y México, de la misma manera, se tuvo en cuenta una gran cantidad de casos sobre cabildeo y grupos de presión en el desarrollo legislativo colombiano, lo que nos lleva a pensar de una vez por todas sobre la necesidad de la creación de un mecanismo legal para reglamentar esta actividad en nuestro país; igualmente, se tuvieron en cuenta algunos de los innumerables casos de corrupción acaecidos en el país durante el último año y algunos aspectos sobre la forma como se llevó a cabo la consulta anticorrupción, votada el 26 de agosto de 2018.

Por lo tanto, se trata de una investigación propositiva - proyectiva mediante la cual se plantean diferentes inquietudes entorno a la sujeción de esta práctica en el Estatuto Anticorrupción y se ponen de manifiesto las condiciones y características en que se origina el problema, el cual debe conducir a que la realidad en los casos de la corrupción en el país necesitan de un mecanismo idóneo y eficiente para procurar la puesta en marcha de una reglamentación que traiga a que la práctica del Lobby o Cabildeo con la limitación de sus actuaciones, su análisis de riesgos y su delimitación aporten para poner freno a la corrupción establecida en la gestión pública colombiana.

Se describen situaciones reales actuales amparadas en la ley, las cuales se contrastan con la realidad legal y fáctica con el fin de establecer nuevas condiciones que generen espacios para que los intereses privados y el bien común conjuguen de forma armónica.

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL LOBBY O CABILDEO COMO GENERADOR DE CORRUPCIÓN

El presente trabajo consta de dos artículos que tratan sobre la necesidad de reglamentar el Lobby o Cabildeo en Colombia, idea que surge de los cuestionamientos reiterativos en las distintas esferas de la opinión pública. Teniendo en cuenta el direccionamiento de los diferentes proyectos públicos hacia una u otra posición que chocan y lesionan la confiabilidad de la comunidad en las autoridades públicas.

Se propone, reglamentar el cabildeo de tal manera que se logre generar la igualdad de oportunidades en el proceso de toma de decisiones y que se establezcan mecanismos específicos para prevenir posibles conflictos de interés que surjan por intentos de influenciar los procesos deliberativos, esta reglamentación debe ser incorporada al Estatuto Anticorrupción Colombiano, para ello se presenta una propuesta de reglamentación para su práctica y con esto deje de permanecer en la sombra de la gestión administrativa y se convierta en una actividad visible aceptada y afirmada como lícita a la opinión de los ciudadanos.

Una regulación del Cabildeo, “contribuye con la transparencia de la actividad legislativa, al igual que aseguraría una mayor igualdad en las oportunidades en la incidencia sobre las diferentes decisiones que tome el Congreso, porque la falta de regulación es la que da vía libre a la corrupción” (Congreso Visible, 2019).

En muchos países, en donde la actividad del Lobby se encuentra reglamentada, en Europa, Norteamérica, Latinoamérica, allí el Lobby es una actividad en la cual participan variados actores, con distintos intereses y perspectivas, también se conoce como una industria valuada en millones de dólares donde es posible identificar la injerencia de la iniciativa privada y en particular, de las grandes corporaciones, ésta actividad es muy común asociarla con la corrupción o la obtención ilícita de acceso e

influencia sobre la creación de políticas públicas, de esa manera se considera un motivo más que suficiente para pretender que esta actividad se reglamente y en ella puedan participar todos los actores en igualdad de condiciones y que se prefiera utilizar un método legal de persuasión (Cabildeo) sobre un método ilegal de compra de influencia o favores (corrupción). Una diferencia importante entre éstas actividades que señalan los autores, además del concepto de legalidad, es que el Cabildeo tiene un impacto a mayor largo plazo y de mayor alcance (Carrasco, 2018).

De acuerdo con lo expresado en el objetivo principal del trabajo, sobre la imperiosa necesidad de proponer una reglamentación de la actividad del Lobby o Cabildeo al artículo 61 del Estatuto Anticorrupción Colombiano, es necesario alcanzar una reglamentación de los procesos para estos profesionales registrados en el Registro Único de Lobbistas o Cabilderos, ya que hasta la fecha dicho registro sólo fue aprobado en primer debate en el Senado de la República en el año 2014, el cual estaría bajo la administración de la Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República.

... () “se insiste en que el ejercicio de lobby es “totalmente lícito”, pero reconoce que las suspicacias que genera se deben a que “existe una confusión general entre lo que es una actividad lícita, y lo que constituye delito (tráfico de influencias, actos de corrupción). Quien comete delitos, obviamente no es lobbista” (El País, 2010, p. 1)

Para Newman Pont, v., & Ángel Arango, M. P., (2017), puede definirse el Lobby o Cabildeo como: “una actividad que realiza un individuo o grupo con intereses comunes y que realiza acciones dirigidas a influir en la toma de decisiones de las Administraciones Públicas favorables a los intereses de su sector concreto de la sociedad”. Esta simple definición nos conduce a pensar que se trata de una actividad que busca un beneficio para unos pocos en detrimento de unas mayorías, pero como se trata de un simple concepto es importante ahondar sobre el tema” (Newman Pont, V., & Ángel Arango, M. P., 2017).

1.1. ORIGEN DEL LOBBY O CABILDEO

Caldevilla y Xifra (2013) dicen que el Lobby o Cabildeo es demasiado antiguo, incluso lo ubican en las ciudades estado que fueron la cuna de la civilización europea en Grecia, es decir año 753 D.C. No obstante, con el fin de colocarlo en épocas un poco más recientes, el Lobby en una forma más profesional tiene sus raíces en el derecho como profesión, pero, para que se diera la aparición de la actividad de una forma moderna, fue necesario que pasaran muchos años, ya que se trata de un fenómeno ligado a los regímenes parlamentarios y sobre todo relacionado con la era industrial, aunque se oficializó el término en el siglo XIX. En el Reino Unido, sitúan el nacimiento del Lobby hacia el mes de febrero de 1884, en Estados Unidos la Cámara de Representantes adoptó una resolución para crear un registro de lobbistas en 1876 y la primera legislación oficial sobre el tema la creó el Estado de Georgia en 1877, (Caldevilla y Xifra, 2013)

1.2. BREVE HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN

De ninguna manera se pretende registrar con mayor o menor grado de exactitud cuáles son los verdaderos orígenes de la corrupción, ya que ello requeriría de una extensa y exhaustiva revisión bibliográfica lo que tardaría años de trabajo y seguro la única conclusión sería que faltaron datos históricos, empíricos y científicos sobre la misma y como tal no podría tampoco determinar con precisión, cuál es el verdadero origen del fenómeno. No obstante, con los documentos que se analizaron en esta investigación, se encontraron algunas evidencias para brindar algunas aproximaciones sobre el posible origen de esta problemática social.

Weber (1979), se remonta a los mismos fundamentos bíblicos de la creación de la humanidad, hecho observado cuando vinculaba el origen más remoto de la corrupción, con el pecado original, siguiendo el relato bíblico del mismo así: “la corrupción del mundo por el pecado original, permitía con relativa facilidad introducir en la ética, la violencia como un

medio para combatir el pecado y las herejías que ponían el alma en peligro” (p. 170).

En esta misma línea y sin entrar en debates religiosos solo para efectos académicos, vale mencionar que en el libro del Éxodo de la Biblia se puede observar el siguiente pasaje: “No has de aceptar un soborno, porque el soborno ciega a hombres de vista clara y puede torcer las palabras de hombres justos” (Éxodo 23:8); la anterior cita, es una muestra de lo antiguo que puede llegar a ser el delito del soborno, como una de las principales expresiones del fenómeno de la corrupción, más aún si se tiene en cuenta que el libro del Éxodo, es considerado uno de los textos más antiguos de la humanidad y se encuentra compilado en casi todos los códigos de las diferentes sectas o cultos religiosos.

Prosiguiendo con el tema, Klitgaard (1994) al referenciar a John T. Noonan -un jurista y reconocido académico estadounidense, estudioso de las ciencias jurídicas, advierte que en la obra maestra de Noonan sobre el soborno, el investigador logró demostrar lo siguiente: [...] “la corrupción es en su raíz, un problema ético y lo ha sido así durante toda la historia escrita, si bien el soborno es tan antiguo como los mismos gobiernos, esa antigüedad no hace que el delito este aprobado o permitido en algunas culturas”. (p. 25).

Ya en un plano contemporáneo y retomando al mismo Weber (1979), éste circunscribe el origen de la corrupción a los partidos políticos, al señalar que “una empresa política llevada a cabo a través de los partidos, es justamente una empresa de interesados” (Weber, 1979, p. 114).

Frente a esta última referencia y para tratar de entender cómo se han estructurado los actuales modelos políticos y administrativos, basta con echar un vistazo a los esquemas administrativos existentes, para evidenciar que están totalmente dominados por estructuras de carácter político, llámense gobiernos, parlamentos, asambleas, consejos, etc., los cuales tienen un asidero en los partidos políticos,

quienes en última instancia son los que determinan el viraje y la forma como se debe conducir una entidad pública, durante determinado lapso de tiempo o periodo de gobierno.

Calza Terruggi, P. A. y López Portillo, M. F. (2000), es evidente que el direccionamiento de la administración pública tenga su origen natural en los partidos políticos, los cuales a través del tiempo se han ido convirtiendo en verdaderas empresas políticas, transformación que según Weber hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha por el poder y sus métodos. (Calza Terruggi, 2000)

Sin embargo, el crecimiento descontrolado de dichas organizaciones políticas marcado por las malas prácticas y los manejos indelicados, han provocado según Weber (1979), que “toda lucha entre partidos persiga no sólo un fin objetivo, sino también y ante todo, el control sobre la distribución de los cargos”, lo que significa que “los partidos políticos se hayan convertido en cazadores de cargos, que cambian su programa objetivo de acuerdo con las posibilidades de captar votos” (Weber, 1979, p. 100)

Otros escritores como Jean-Jacques Rousseau, relacionan los orígenes de la corrupción con una descomposición social, la cual contamina a todo aquel que se relaciona socialmente, deducción que se puede hacer al analizar su máxima: “el hombre nace bueno y la sociedad lo corrompe”.

Como lo referencia Galán (2013), quizá la existencia misma de la corrupción sea algo consustancial a la naturaleza del ser humano y sus debilidades, situación que se puede evidenciar en las frases de algunos celebres pensadores como Joseph Fouché, quien advertía que “todo hombre tiene su precio, lo que hace falta es saber cuál es” o Carlo Dossi, quien expresaba que “en todos los hombres está presente la corrupción, es solo una cuestión de cantidades”; por su parte Galán (2013) también

señala lo siguiente: [...] la corrupción solamente aparece como un problema real, en las sociedades democráticas, porque es en ellas, donde es posible un control de la actividad política; mientras que en otros sistemas y regímenes políticos como las dictaduras, los casos de corrupción, o no se descubren o de hacerse, se depuran en silencio, lejos del conocimiento de la opinión pública. (Galán, 2013, p. 36).

De acuerdo con Villamil (2017), esta apreciación permite intuir que los aumentos en el número de casos de corrupción en Colombia, pueden ser el efecto de la madurez de nuestro sistema democrático o, una señal de la conciencia que ha venido tomando la sociedad, frente al fenómeno y especialmente los medios de comunicación, lo que permite de cierta manera identificarlo, hacerlo visible y atacarlo. Según Posada (2010); Lo anterior confirma, si se tiene en cuenta que la corrupción es una de las conductas de mayor perjuicio para las instituciones democráticas y que mediante su cubrimiento como noticia, por los medios de comunicación, que se hace evidente como fenómeno social (VillamiL, Jesús Emerio, 2017).

En su caso Cierva R. D. (1992): “La corrupción puede ser tan antigua como el mismo hombre, veamos un solo caso, sustentado en innumerables conceptos y variados argumentos relacionados con la caída del imperio romano, y en su momento surge la pregunta sobre cuál fue la razón de su caída, a la vista de los estudios más solventes sobre el caso, sea cual sea la causa preferida por cada observador se trata de una causa de corrupción”. (p. 35)

Si bien desde hace siglos la reflexión en torno a la corrupción ha formado parte del pensamiento de occidente, el significado del término corrupción no ha sido siempre el mismo.

Malem (1997), dice que el concepto de corrupción, no está muy bien definido y su concepto no es el mismo para todas las sociedades, ya que lo que alguna sociedad denomina ‘corrupto’, está ligado a su legislación, a sus códigos morales y éticos, a su

sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a 'lo público'. Esta ambigüedad en el concepto ha llamado la atención de un buen número de teóricos, de tal manera que en la amplia literatura sobre corrupción existen infinidad de estudios que tratan el problema de las definiciones del concepto, y por esa misma razón se afirma que "hoy [son] innumerables las definiciones que se han propuesto para caracterizar la corrupción" (Malem 1997).

Sin embargo, Johnston (1996) es un poco menos profundo en el tema, dice que, lo mejor es hacer algunas aclaraciones, separa el término corrupción de otro tipo de delito como; clientelismo, criminalidad organizada, soborno y escándalo, seguidamente considera necesario aclarar que puede hablarse de corrupción en diferentes esferas de la sociedad; sin embargo, en este trabajo se hablará sólo de corrupción política. Por último, es importante señalar que algunas de las perspectivas desde las cuales se ha analizado la corrupción parten del supuesto de sistemas democráticos (Johnston, 1996).

Sólo algunos teóricos han estudiado la corrupción en sistemas autoritarios, por lo tanto, al hablar de corrupción en países cuyos sistemas políticos carecen de determinadas características asociadas a la democracia, se deben considerar con cautela algunas de las definiciones que se presentan a continuación.

Las definiciones que se han dado de 'corrupción' apelan a diferentes parámetros: - la moral: Arjona Trujillo, 2002, para ella "la corrupción política es un atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable" (López 1997); - los códigos legales: "la corrupción incluye aquellas maneras de "usar dinero para atender objetivos privados por medios políticos que son criminales o al menos ilegales" (Heidenheimer et al. 1989:11); - "la percepción del público. Una primera forma de diferenciar las definiciones es separando aquellas que pretenden ser objetivas de las que son subjetivas". Las primeras apelan a un criterio que se propone como universal, ya que puede ser aplicado en diferentes épocas y

sociedades. Las segundas, en cambio, proponen un criterio que apela a variables y conceptos propios de cada época o sociedad y que, por lo tanto, no permiten hablar de un único significado del término corrupción (p. 49).

En el Informe de investigación Relación entre corrupción administrativa y desorganización documental, (2006) el Banco Interamericano de Desarrollo, define la corrupción como “toda acción u omisión de funcionario público en que este desvíe de los deberes normales de su cargo en con el objeto de obtener gratificaciones de índole privada (familia-amistad) o beneficios políticos, pecuniarios o de status; así como, cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencia u oportunidades surgidas en razón de su cargo”. (p. 344)

Para tratar la problemática en Colombia, es de vital importancia hacer una diferenciación entre Estado y Nación. Cuando hablamos de Nación nos referimos a la comunidad más amplia que existe y su finalidad es generar entre las personas un vínculo de unión, la Nación; Además, hace referencia a un conjunto de personas que se encuentran unidas por vínculos comunes como son la lengua, la raza, la cultura o la religión. En una Nación también se comparten las costumbres y las tradiciones que van conformando su historia, mientras que el Estado es aquella entidad política y administrativa en la que una sociedad decide agruparse en un territorio. Los estados están sustentados por tres elementos básicos: población, soberanía y territorio (Borja, Gómez, J., 1999).

Para el caso de la Nación, nos referimos a la comunidad a ese conjunto de personas que se encuentran unidas por vínculos comunes y quienes de una u otra forma hacemos parte de este flagelo y que nos afecta en mayor o menor grado.

Una vez aclarado el tema, se registrará información que permita conocer no solo el origen de la corrupción en Colombia, sino también determinar porqué Colombia está considerado como una de las naciones más corruptas del continente y del mundo, ello requiere de una extensa y exhaustiva revisión bibliográfica, lo que tardaría años de

trabajo y seguro la única conclusión a la que podría llegar sería que faltaron datos históricos, empíricos y científicos sobre la misma y como tal no podría tampoco determinar con precisión cual es el verdadero origen del fenómeno, en ese entendido y con la bibliografía recopilada solo se encontrarán evidencias para brindar también algunas aproximaciones sobre el posible origen de esta problemática social.

En el país se ha estructurado una cultura para obviar las normas establecidas, permanentemente se puede ver que las personas buscan hacerle el 'quite' a cualquier tipo de regla, donde se irrespetan las filas del sistema de transporte masivo, se falsifican incapacidades para faltar al trabajo, o se copia durante los exámenes en los colegios y las universidades, por nombrar solo algunas. Todas estas son manifestaciones del fenómeno de la corrupción que se ha asimilado en la cotidianidad de Colombia como algo natural y que al no ser castigado no se crea la obligatoriedad de cambiarlo. (Castilla, José David 2018)

Por lo tanto, el inicio de la corrupción data desde los albores de la civilización, muy especialmente cuando el hombre se agrupa inteligente y sistemáticamente, pasando de hordas nómadas a aldeas y ciudades; dando lugar a múltiples formas de organización social, política y económica, como las naciones y la propiedad privada y con ello también a valores y conductas relativas a sus actividades comerciales, de gobierno y religiosas, lo que le permite al ser humano no sólo comer, vestir y subsistir, sino también satisfacer legítimas aspiraciones, como el éxito y la bonanza económica.

Acá se desvirtúa completamente la anterior afirmación la corrupción no es consustancial a nuestro ser, pues la realizamos con conocimiento y voluntad, es decir que, habiendo tenido la capacidad de elegir, nos decidimos por no cumplir con una exigencia ética fundamental para lograrlo del bien común: la honestidad, lo que da paso a un fuerte individualismo, en el que lo más importante son las convivencias económicas y políticas, es decir, el predominio de nuestra satisfacción personal sin importar sobre los derechos de la colectividad. Dado que la

corrupción no es un estado congénito del hombre, ya que hay países y culturas donde casi ni existe, como Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia, podemos decir que la determinan los modos de vida, su organización política y social, especialmente el grado de libertades civiles con que cuentan, con la prensa (uno de los pilares de la denuncia); así como, las actitudes y afanes de riqueza de sus políticos, burócratas y empresarios que considerándose más astutos que el resto de la población al violar la ley, se ven favorecidos económicamente. De una carta de San Pablo, diversos autores citan “Raíz de todos los males es la avaricia del dinero (Zavala Treviño, J. R. 2013).

De acuerdo con lo anterior, la corrupción se emana de ignorar la norma establecida, bajo una posición de poder, para sacar provecho personal y/o a favor de terceros. Obviamente, esto no explica por qué los países latinoamericanos son más corruptos que los países desarrollados. El juez Richard Posner describía la corrupción como “el producto de una actividad regulatoria ineficiente, que dificulta los procesos de mercado, y un sistema judicial igualmente ineficiente para penalizar dicha actividad. Ante una normativa ineficiente y costosa y unos costos relativamente bajos de corromper a la autoridad en cuestión resulta no solo tentador sino también más eficiente llevar a cabo dicha actividad” (Vélez Tamayo, 2015).

1.3. HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Hablar de corrupción en Colombia es un tema de vieja data, además de ser polémico y natural para muchas personas, es el resultado de la poca credibilidad que los ciudadanos tienen de sus representantes y a su vez de las instituciones del país, es probable escuchar permanentemente que, en Colombia haya justicia ineficiente, organismos de control débiles, otros podrán decir que se trata de un asunto de falta de normas, y al tenor de la legislación colombiana existe una gran cantidad de normas hechas con la firme intención de combatir este flagelo, entonces el asunto es mucho más grave y por consiguiente es importante conocer más sobre sus orígenes; Sin

embargo, para el común de los nacionales saltan a la vista una gran cantidad de situaciones que deben ser denominadas causas de la corrupción en el país, por ejemplo: Falta de valores que ayuden a tomar buenas decisiones y las buenas costumbres: es algo que desde niños se debe inculcar y enseñar por parte de los padres, docentes, y la sociedad en general, porque son herramientas para toda la vida del ser humano, instituciones débiles: aun cuando es un ambiente complejo, las instituciones encargadas de vigilar, controlar y sancionar no muestran resultados alentadores para menguar el daño al patrimonio de la Nación, No se denuncia: aprendimos a vivir con el problema y lo aceptamos por ende no tenemos conciencia de avisar a las autoridades encargadas de este flagelo. Miedo: el Estado no ofrece garantías para las personas que toman la decisión de denunciar las irregularidades que observan, o son partícipes en las instituciones, No hay educación para saber dónde se denuncia: Falta de información clara en los procesos de contratación.

En este caso, es importante dirigir la mirada a otro punto de vista, el lado sociológico, consideremos el origen de nuestra estructura social. “Esta proviene de la conquista española, la cual entronizó una jerarquía de castas fundamentadas en la pureza racial durante más de tres siglos. La Independencia, auspiciada por los criollos blancos, llevó a la abolición formal de las castas, pero no acabó las prácticas sociales de exclusión o discriminación por razones de sangre, esto implicó la persistencia de sistemas de relaciones de dependencia personal, lo cual ha impedido el desarrollo de una solidaridad nacional democrática, elemento esencial para una moral colectiva genuina. Más bien, la solidaridad se ha ejercido dentro de redes familiares y de clientelismo, que son muy limitadas. La otra cara de la moneda ha sido el elitismo que dicha jerarquía entraña y que implica un sentido de privilegio o de no estar sometido a reglas o límites. Por eso se han acuñado refranes como: “las leyes son para los de ruana”. Esto es importante porque los estratos altos y medio-altos son los mayores agentes de la corrupción en Colombia. Desde luego, se encuentra la criminalidad más abierta en los estratos inferiores, pero esta nace en parte de las dificultades de acceso a las oportunidades económicas (Lindarte 2017).

Como se observa, el problema de la corrupción en Colombia no es de poca monta, más bien como diría el más común de los mortales imitando cualquier abogado litigante, es un asunto de mayor cuantía, no basta con buenas intenciones, ni con los cambios que se han dado en los últimos años, que la verdad han sido muchos y profundos, pero es demasiado lo que queda por hacer y esta parte se tocará más adelante en la propuesta de este trabajo de investigación.

“Cuando se miran los índices de libertad económica del Fraser institute y el Doing Business Ranking del Banco Mundial, según el índice de libertad económica del 2014, Colombia ocupa el puesto número 92 en libertad económica, de 152 países, con puntajes muy bajos cuando se evalúa su sistema legal y fuerza de los derechos de propiedad, ocupa el puesto número 110. En el Doing Business para el año 2015, asegura que Colombia sigue siendo uno de los países con una de las estructuras tributarias que más penaliza la generación de riqueza, llevándose hasta un 75.4% de las utilidades de las empresas, estando en el puesto 146 de 189 países. La situación es aún más precaria en el cumplimiento de contratos de curso legal donde ocupamos el puesto 168” (Vélez Tamayo, 2015).

Anteriormente se dijo que el problema de Colombia no es la legislación, que existen demasiadas normas elaboradas bajo la idea de combatir la corrupción que el tema pasa por la institucionalidad, pero según el Fraser institute y el Doing Business Ranking del Banco Mundial, el tema grave es la calidad y la fuerza de las leyes, y esto se dijo anteriormente con relación a los proyectos de ley sobre el Cabildeo que fueron abortados por el Congreso de la República, son tantos los intereses personales y de grupos de presión que se juegan en la elaboración de una ley que después de cada debate se le hacen modificaciones, ajustes y recortes que cuando llegan al final para aprobación en plenaria, la esencia y la fuerza de la ley se ha perdido completamente y por ende se trata de solo cantos de sirena u homenajes a la bandera, es decir leyes inocuas.

Se dice que Colombia, desde hace muchos años es considerado una de las naciones más corruptas del mundo; Sin embargo, un alto índice de la población colombiana considera este problema como generalizado en los estamentos oficiales, lo cual en cierta medida minimiza ese concepto y hoy es mucho más grave que hace diez años. Para ello, se procede a citar algunas referencias históricas que corroboran lo arraigado del problema.

Según Ballén Rafael, (1994), Bolívar en el año 1819, “proponía a los delegados del Congreso de Angostura la educación popular, la formación moral del ciudadano y la purificación de todo aquello que se hubiera corrompido, creando el poder moral de la República, bajo el nombre de Areópago, constituido por dos cámaras: Cámara de Moral y Cámara de Educación. Aunque este proyecto no se convirtió en norma constitucional, sirvió para que más tarde el Congreso Constituyente de 1830, llamado Admirable, estatuyera la Procuraduría General de la Nación, como instrumento de ese poder moral”. (p. 71)

Así mismo, se dice que Santander en 1819, con el propósito de luchar contra la malversación de fondos de los empleados corruptos, dicta un decreto cuyo artículo 1º rezaba “el empleado en la Hacienda Nacional a quien se le justificare sumariamente fraude o malversación en los intereses públicos o resultare alcanzado, se le aplicará irremediabilmente la pena de muerte, sin necesidad de formar más proceso que los informes de los tribunales respectivos” (Beltrán Pardo, 1992).

Por su parte, Gaitán en 1945, emprende una campaña que se basaba en el principio de la restauración moral de la sociedad, denunciando nepotismo, sobornos, tráfico de influencias y falsedades entre otras. Porque la moralización y corrupción son conceptos correlativos, no puede existir el uno sin el otro, decía.

Por último, Pécaut en 1975, conocedor de la realidad del país, denunciaba que Colombia se sumergía en una crisis moral en la que se articulan la prosperidad de las

bonanzas del café y la marihuana, el desbordamiento de la corrupción, la ausencia de mecanismos para controlar la concentración de la riqueza y la pérdida de legitimidad del Estado (Pécaut, 1975).

Zuleta, Andrea P., 2015, al hacer un abordaje a La Corrupción, su historia y sus consecuencias en Colombia, “es necesario conocer el origen etimológico de la palabra corrupción procede del latín corruptio, que se refiere a los cambios respecto a lo que se considera la naturaleza esencial de las cosas. Así pues, se reconoce en la corrupción una forma particular de cambio en virtud de la cual algo esencialmente deja de ser lo que es o bien se aparta de la que fuera su original intención u objetivo. La naturaleza abstracta y la importancia del cambio desnaturalizador al que esta palabra se refiere, le han merecido una gran variedad de aplicaciones en la Ciencia, el Derecho y la Filosofía”. (p. 5)

Es Importante saber en qué momento cuándo empezó la corrupción en Colombia, esa motivación está sustentada en dos situaciones, no se puede negar que la primera tiene que ver con el ámbito académico y más exactamente, relacionado con el tema del presente trabajo y la segunda, no menos importante, es la oleada de escándalos que sacuden al país en los últimos años; Por tal razón, se trae a colación lo que sería el primer caso de corrupción en la historia de Colombia, todo indica que el hecho ocurrió hace más de 4 siglos, sucedió en lo que se llamaba Santa Fe de Bogotá, capital de la Nueva Granada con apenas 66 años de fundada, podría ser una aldea muy tranquila, fría, tal vez lluviosa y dicen que no tenía más de cuatro mil habitantes y la historia un poco resumida según el autor es la siguiente:

“Corre el año de gracia de 1602, el país sigue siendo una colonia española, Su presidente es don Francisco de Sande y regresa de un viaje de Madrid, dicen que en su pecho anidaba un corazón agrio y era malvado hasta la crueldad y por tal razón el pueblo se manifestaba públicamente sobre su forma de gobernar. En Madrid le habían entregado cinco mil pesos oro, que eran una auténtica fortuna, para que

los consignara en la Tesorería del Virreinato, justo para esos días llegó a Bogotá el visitador Andrés Salierna de Mariaca, enviado por el gobierno español a investigar si eran justas o injustas las protestas que se multiplicaban contra Sande, por coincidencia los cinco mil pesos ya se habían extraviado, pues lo había utilizado para sobornar al visitador para que fallara a su favor, se dice que el visitador ingirió una comida en el puerto de Honda y murió en Santa Fe, al igual que los que comieron con él, 9 días después murió también el presidente don Francisco de Sande, que había sido emplazado por el visitador Mariaca para que se presentaran juntos en un juicio de Dios". De modo que no solamente murió el visitador sino todos los que comieron con él, parece demasiada coincidencia. ¿Sería que los envenenaron? Las sospechas corrían de boca en boca por Bogotá. Sin embargo, ninguna autoridad se tomó el trabajo de investigarlo. La justicia tampoco operaba en esa época. Han pasado ya 415 años desde aquellos días. Y después de tanto tiempo, los colombianos no hemos aprendido la lección. Todavía seguimos repitiendo que el vivo vive del bobo y que por la plata baila el perro. ¿De qué nos quejamos?, si aquí decimos que "hecha la ley, hecha la trampa" y sostenemos cínicamente que la ley es para los de ruana" El país no aprendió la lección de los sucesos ocurridos en 1602 ni de tantos otros que vinieron después" (GOSSAÍN, 2017).

También es pertinente conocer un poco el pensamiento de Eduardo Lindarte M., Coordinador del Departamento de Ciencias Políticas y Jurídicas y docente asistente de la Universidad Autónoma de Manizales, con una amplia hoja de vida, no solo por su formación, sino también por sus distinciones y menciones honoríficas, sus cargos y funciones desempeñadas, sus publicaciones y escritos y distintos documentos técnicos, técnico y consultor de organismos internacionales.

Debe considerarse una explicación sociológica del fenómeno extendido de corrupción a partir de la conciencia moral del pueblo colombiano. El

desarrollo moral de una persona o de un pueblo debe llevarlo desde la fase “egocéntrica” (el bien del individuo) al estadio “etno-céntrico” (lo que conviene al grupo) y finalmente a la etapa “mundo-céntrica” (el bien de la humanidad). La estructura jerárquica de la sociedad colombiana desde la Conquista favoreció las orientaciones etno-céntricas y limitó la ampliación del sentido de responsabilidad moral. La superposición del capitalismo a dicha sociedad reforzó las tendencias egocéntricas, continúa Lindarte diciendo que la creciente interacción producida por la urbanización, Los escenarios laborales, Las tecnologías de la información y la comunicación, La educación y La ampliación de la clase media. Desde luego también es importante fortalecer el Estado Central con la presencia efectiva de instituciones que neutralicen a las élites regionales y locales pero que permitan el fortalecimiento de la voz ciudadana, y particularmente de la clase media. Finalmente, hace falta una promoción más amplia y efectiva de la cultura ciudadana, que incluye temas como la convivencia, la legalidad, la democracia y la solidaridad. Este esfuerzo debe tener su base en el sistema educativo, pero debe ir mucho más allá, hacia el trabajo con las comunidades. (Lindarte M., Eduardo, s.f.)

Probablemente, Lindarte logra una explicación desde lo sociológico, pero puede quedarse corto, porque este no es solamente un problema de ciudadanos frustrados, sino de élites educadas en las mejores universidades del mundo, personas que ocupan los cargos más altos de la burocracia y de la justicia, con buenos ingresos económicos, con excelentes relaciones sociales en poder. El aspecto sociológico no es el único factor que alimenta la corrupción; Sin embargo, parece que existe un elemento común: la tendencia de un buen número de colombianos para aceptar, inculcar y ayudar a perpetuar la cultura del vivo.

Otros escritores argumentan que la corrupción aumenta con el grado de ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, con la discrecionalidad de los

funcionarios, con el grado de monopolio sobre los servicios que prestan, con los ingresos que pueden obtenerse en las actividades corruptas, con una baja probabilidad de ser descubierto, con unos bajos castigos para las actividades corruptas y con una baja sanción social sobre los individuos corruptos. Para Klitgaard la ineficiencia es, probablemente, la causa más importante de la corrupción. La ineficiencia reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y, por consiguiente, crea estímulos tanto para que el cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio como para que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. La ineficiencia está asociada a la carencia o el pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y control, lo que hace difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos. [-] De acuerdo con las estadísticas oficiales (que son escasas y atrasadas) son pocas las acciones corruptas que llegan a tener consecuencias judiciales. Según cifras del DANE, en el primer semestre de 1990 entraron en la etapa de iniciación del sumario 1.411 casos de delitos contra la administración pública. Las autoridades judiciales llegaron a dictar providencias de algún tipo en 1.558 casos dentro de su inventario de procesos acumulados (cabe destacar que los delitos contra la administración pública apenas fueron el 1.3% del total de las providencias dictadas en ese período dentro del sistema judicial colombiano) De esos 1.558 casos, 1.129 el 72% correspondieron a providencias de cesación de procedimiento. Los procesos se terminaron debido a una variedad de razones, siendo la más importante la prescripción, citada en el 42% de los casos. Solo 316 casos el 20% recibieron una resolución acusatoria. Estos resultados no son extraordinarios dentro del contexto de la justicia colombiana, pues de 122.967 procesados, el 82% llegó a una resolución de cesación de procedimiento, y solo el 12% obtuvo una resolución acusatoria (Semana, 1994).

1.4 IMPLICACIONES DEL LOBBY O CABILDEO EN LA CORRUPCIÓN

Es necesario entender cuestiones tan importantes como que el Cabildeo en Colombia es una actividad en donde puede pasar de “todo”, (Cifuentes, Sofía, 2019). En este sentido, pueden presentarse argumentos válidos que busquen convencer a

un congresista de rechazar (o aprobar) un proyecto de ley, hasta ofrecimientos de dinero y prebendas para proteger algunos intereses. Por eso, es importante que en la lucha contra la corrupción y, en concordancia con los principios de transparencia y legalidad, se definan los límites del ejercicio de Cabildeo en el país, es muy probable que existan empresas y personas a las cuales no les interesa que se regule el Cabildeo, en especial aquellas que hacen negocios con el estado, (Congreso Visible, 2019), en segundo lugar, abordar al mismo tiempo, el tema de la corrupción como fenómeno social y su arraigo en las distintas esferas, tanto públicas como privadas, pasando por el concepto mismo de Lobbismo o Cabildeo, que en la actualidad es una práctica aparentemente normal pero que en nuestro país no se encuentra reglamentada dentro de ninguna norma, permanentemente se dice y se escucha que, en el país se ha estructurado una cultura para obviar las normas establecidas, a diario se puede ver que las personas buscan hacerle el ‘quite’ a cualquier tipo de regla, (Castilla, José David 2018). En tercer lugar, que se conozca una poco más en detalle más allá de los fallidos intentos de reglamentación del Lobbismo o Cabildeo a través de distintos proyectos de ley, otro mecanismo como fue la consulta anticorrupción, la cual surge de la necesidad de hacer cambios institucionales en las reglas de juego de los congresistas, que no tienen criterios, control ni responsables, nace del hastío de la población frente al incremento de la corrupción en el país y de la imposibilidad de lograr que el Congreso mismo hubiera aprobado los mandatos como leyes,

Se pretende, por un lado, brindar información sobre la necesidad de reglamentar el Lobby o Cabildeo, poniendo en conocimiento de la comunidad en general la existencia de la actividad y la clasificación de sus acciones, ya sea cuando se realicen a nombre propio o a nombre terceros y de igual forma, las tarifas autorizadas por realización y éxito de su gestión. Por otro lado, se propone un modelo para su reglamentación a través de su incorporación en el Estatuto Anticorrupción Colombiano con la descripción de la actividad,

El lobbying es un fenómeno que, si bien no es exclusivo de ningún sistema político ni país en particular, comúnmente se lo relaciona con el presidencialismo

estadounidense y el parlamentarismo inglés. En el primero es donde se desarrolló con mayor envergadura y en el segundo donde embrionariamente se instituyó y propagó el hábito de peticionar frente a las autoridades. En presidencialismos latinoamericanos como pueden ser los casos de México, Chile, Colombia, Perú, Brasil, Uruguay y Argentina, por mencionar algunos, éste no es un asunto nuevo, porque la gestión de intereses es tan vieja como la misma política y se ajusta a la naturaleza de cualquier régimen y sistema. (Ricciardi, Mario, 2014, p.1)

De acuerdo con Paúcar Chappa (2015), en el Lobby y la Corrupción Política, "La actividad del lobby tiene una vasta tradición en Estados Unidos, se afirma que dicha práctica ha sido considerada como una relación de colaboración necesaria entre la sociedad civil y los grupos políticos para el ejercicio transparente y eficaz de la política, cabe recordar que en Europa, la Comisión Europea, órgano rector del Gobierno de la Unión Europea, creó en el año 2008 un Registro de Grupos de Interés (de lobbies), luego de un intenso debate en el Parlamento Europeo sobre el tema". (p.72). De otro lado, se dice que durante muchos años el Lobby fue considerado como una actividad corrupta de aproximación e incidencia indebida sobre el poder. Sin embargo, actualmente es aceptadaa por buena parte de los Estados como una práctica lícita de hacer política. No obstante, resulta necesario definir sus límites e implicancias en su tratamiento jurídico (Ferré Olivé, 2002). porque uno de los argumentos, por lo que no encuentra una total acogida es la relación con la corrupción, especialmente cuando se relaciona con la financiación de partidos y campañas políticas, y por tal motivo debe ser calificada de poco transparente (Abanto Vásquez, 2012).

Además, es significativo tener en cuenta lo descrito por Paúcar Chappa, (2015) cuando abiertamente manifiesta que la generalidad de los grandes agentes económicos que son llamados al banquillo de los acusados, antes de ocupar lugar tan incómodo frecuentaban habitualmente los lugares del poder político, lo que demuestra la estrecha cercanía entre el poder, la corrupción, la política, la economía, entre otros, y se ofrece una visión global y más integral del problema de la corrupción en el ámbito de la gestión de intereses o lobby.

Suenan bastante desalentadoras las palabras de Paúcar, de esas relaciones de poder involucradas al final en temas de corrupción, pero debe existir en el ejercicio de la políticas experiencias y ejemplos que muestren una cara más agradable, por esa razón se trae de una manera resumida el caso de Singapur, que der ser denominado en 1960 un país inviable, un pequeño territorio de apenas 700 km², que desde su independencia ha sido gobernado por el Partido de Acción Popular, registraba uno de los más altos índices de criminalidad y mayor tráfico de drogas a nivel global. Así, con graves niveles de impunidad, mal manejo del gobierno y tráfico de influencias, una de las naciones más sucias de Asia, y con un tremendo desorden vial, pasó a ser un modelo mundial, hoy registra algunos de los mejores índices a nivel global en variados aspectos, es uno de los centros financieros y de comercio más grandes del mundo; segundo puerto más importante con mayor volumen de actividad; sus políticas e infraestructuras de manejo del recurso hídrico son unas de las más eficientes; se clasifica como el tercer país con mayor ingreso per cápita a nivel global, figurara entre los primeros países en las listas internacionales de educación, sanidad, transparencia política y competitividad económica. La Universidad Nacional de Singapur es la mejor calificada de Asia Pacífico y es número 29 en el ranking de universidades del mundo; Singapur posee la más alta calidad de vida de Asia, situándose en el puesto 25 a nivel global, La pregunta del millón es ¿cómo logró ser una de las economías más desarrolladas del Sureste Asiático? Se dice que un país alcanza estatus de desarrollado cuando su crecimiento económico se ve reflejado en el progreso equitativo de su gente. Cuando Lee Kuan Yew (Primer Ministro) accedió al poder, promovió una serie de profundas reformas, en el plano económico y en el sociopolítico, se llevaron a cabo drásticas medidas coercitivas; así como, esfuerzos en la educación, para lograr un cambio de mentalidad en su Nación, llevándola a niveles de evolución compatibles con el respeto a las normas y al imperio de la ley. En lo económico, desarrolló iniciativas como la apertura a la inversión extranjera, inversión en infraestructura, incremento de sus relaciones comerciales, inversión en salud, educación y vivienda. Singapur poseía por lo menos una problemática muy similar a la colombiana, diferencias étnicas, la limitación de los recursos naturales, la

dependencia de un solo puerto, la poca industria concentrada en el sector manufacturero, y brotes comunistas de extrema izquierda. Para contrarrestar estas dificultades, implantó un régimen autoritario, que instauró por medio del Parlamento. La administración de Lee Kuan Yew, construyó una fuerte hegemonía política bajo tres parámetros: la figura paternalista del gobierno clave para proporcionar los elementos necesarios a la sociedad, la familia como unificador de ésta y la influencia de la filosofía de Confucio, como se observa se trabajó en aspectos básicos de cualquier sociedad medianamente civilizada, y que todo Gobierno debe desarrollar, especialmente el cambio de ideología basado en educación e igualdad. Es un buen ejemplo que bien puede aportar en variados aspectos a la problemática que nos ocupa, los grupos de interés y la corrupción.

2. EL LOBBY O CABILDEO EN COLOMBIA

En Colombia el ejercicio del Lobby o Cabildeo no cuenta con un marco normativo, y por tal motivo es necesario reglamentarlo como lo han hecho otros países, ya que es visto como un tráfico de influencias, en la gestión de intereses privados y que acaba en prácticas corruptas como el pago con dadivas de carácter económico o burocrático, presión indebida para favorecer algunos intereses o evitar sanciones a ciertos actores tanto estatales como privados, desfavorecer en algún momento el interés colectivo por un interés particular.

2.1. ANTECEDENTES RECIENTES DEL LOBBY O CABILDEO

Desafortunadamente el Congreso de Colombia hasta el momento no da muestras de voluntad política para reglamentar el Lobby o Cabildeo, se afirma que no existe tal voluntad porque se acabaría el intercambio de favores al interior del sector público y entre el público y el privado. Se dice que por lo menos en seis ocasiones se ha intentado tramitar proyectos de Ley, los más recientes los proyectos de Ley No. 067 de 2010 y No. 94 de 2014, los cuales fueron abortados por esa misma falta de voluntad y compromiso de la clase política colombiana. Hasta el momento en Colombia el

Lobby se ejerce de una manera poco transparente por decir lo menos, grandes empresas contratan “empresas de consultoría” para que supuestamente los asesoren en temas puntuales. Pero lo que realmente se está contratando es el ejercicio del Lobby que hacen estas empresas al interior de los poderes públicos en especial al Congreso para garantizar sus intereses. (Name Cardozo, José David, 2018).

Se encuentra que: el Lobby, la Captura y la Reconfiguración Cooptada del Estado son los mecanismos más comunes para burlar los límites legalmente establecidos en materia de formulación de normatividad, en materia de procesos electorales el principal mecanismo utilizado para burlar la normatividad es la financiación privada de las campañas electorales. Si bien los aportes de personas naturales y jurídicas a las campañas políticas son una forma legítima de participar en política, las donaciones a las campañas se hacen, en muchas ocasiones, a la espera de obtener decisiones favorables de los ciudadanos elegidos. (Newman Pont & Angel Arango, 2017).

Lo anterior, puede denominarse como una forma de captura del Legislativo, la financiación de las campañas electorales de congresistas a cambio de que ellos influencien a los agentes nominadores para que sus amigos lleguen a determinados cargos, o para incidir en el otorgamiento de contratos y de concesiones, también las presiones ejercidas por funcionarios públicos para que los congresistas actúen de determinada manera es una variante del fenómeno, que podría llamarse captura del Estado por el propio Estado. El cohecho es un claro ejemplo de ello, así nos hagan creer que como en el caso de la Yidispolítica éste no requiere de contraparte para configurarse.

¿No se trata de copiar y emular las normas que han sido aprobadas por otros países sobre la materia, en ese sentido lo ideal es que se desarrollen normas que cumplan con estándares internacionales sobre la materia, revisados los casos de Estados Unidos, Chile? y Perú se encuentra que el flagelo de la corrupción y los intereses de

las grandes empresas no termina con la promulgación de la ley, en Estados Unidos por ejemplo se han hecho varias reformas a la ley original. La última se efectuó precisamente en 1995 cuando se promulgó la “Lobbyng Disclosure Act, que está en vigencia, lo que sucede, es que con el transcurrir del tiempo, se generan nuevas formas de representación de intereses y de acción política de la gran empresa. Estas formas se caracterizan por ser silenciosas y multifacéticas, digitadas a través de corporaciones de abogados, empresas consultoras y Lobbistas de todo tipo. Por la misma razón, fue necesario introducir cambios en la política peruana con el fin de controlar el nuevo mapa de poder económico, y para el caso de Chile, que rige esta actividad con la Ley de Lobby, Ley 20.730, que comenzó a regir el 29 de noviembre de 2014, se dice que la ley muestra avances, pero que contiene vacíos que permiten el tráfico de influencias dentro de la política. (García García, José Francisco 2008)

2.2. IMPLICACIONES DEL LOBBY O CABILDEO EN LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

No es tarea fácil determinar con exactitud cuántas y cuáles han sido las leyes aprobadas en este país y el trámite de proyectos de ley en donde ha habido influencia de grupos de presión o donde se ha ejercido el Lobbismo de parte de estos grupos, sin temor a equívocos se pueden detallar variados casos a saber: La Ley Antitabaco, en cuyo trámite trataron de incidir indebidamente representantes de una multinacional tabacalera para que no se aprobaran algunos artículos de la ley. Otro caso que no fue ajeno a este fenómeno fue el proyecto, que reglamenta los servicios funerarios en el país, dicho proyecto enfrentó presiones de sectores económicos como las compañías aseguradoras y los dueños de funerarias.

Imaginémonos no más la cantidad de presiones ejercidas durante el desarrollo y creación de la Ley 50 del 90 o Reforma Laboral, que eliminó la retroactividad de las cesantías, creó la temporalidad en el empleo, facilitó la creación de las cooperativas de trabajo asociado entre otros, la Ley 789 de 2002, también reforma laboral, la cual modificó y derogó varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo, esta ley eliminó

el recargo nocturno, decisiones que generaron desazón en la población laboral especialmente, se incrementó el desempleo y los beneficios o reconocimientos hacia el trabajador disminuyeron. La Ley 100 de 1993 que reguló el Sistema de la Seguridad Social en Colombia, ley que planteaba hacerse cargo de la salud de cada persona mediante un proceso de aporte obligatorio de todo residente, trabajador o pensionado, modificó el sistema de cotizaciones, introdujo el denominado 'Régimen de Transición' que establecía modificar el pago de pensiones, de acuerdo a la edad, tiempo laborado y semanas cotizadas. La Ley Emiliani, creada en 1983, reformó el Código Laboral para trasladar la mayor parte de los festivos para los lunes, se sustentó ampliamente como una manera de darle mayor productividad al país y favorecer el desarrollo del turismo, pues los lunes, sumados a sábados y domingos, conforman lo que popularmente se conoce como "puente" en Colombia, permitiendo a los colombianos viajar o dedicarse a actividades principalmente turísticas. La Ley de Justicia y Paz Ley 975 de 2005, aprobada por el Congreso de la República, como marco jurídico para el proceso de desmovilización de paramilitares en Colombia, pero que, eventualmente, puede ser utilizada en procesos de desmovilización de grupos guerrilleros. La Ley de Derechos Patrimoniales a Homosexuales, puso fin a una de las discusiones más prolongadas del país en materia de igualdad de género, la Ley de Elección Popular de Alcaldes, la Ley 78 que estableció que los Alcaldes Municipales y del Distrito, serán elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan Concejales Municipales y de Distrito", Ley de Extradición, El 3 de noviembre de 1980 fue aprobado, en el Congreso de la República, el 'Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América', firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979. Esta ley se creó con el objetivo de hacer más eficaz la cooperación entre los dos Estados para la represión de delitos. Ley de Aborto, El 10 de mayo de 2005, la Corte Constitucional de Colombia decidió que el aborto debe permitirse cuando un embarazo amenaza la vida o la salud de la mujer, en casos de violación, y/o cuando haya malformaciones del feto incompatibles con la vida extrauterina. La ley implicó un cambio radical ya que la Legislación Nacional prohibía el aborto inducido en cualquier circunstancia, Ley de Fumadores, el 30 de marzo de 2008, se aprobó la ley que prohíbe fumar en sitios públicos. Desde el primero de

diciembre del mismo año, sitios como discotecas, bares, medios de transporte, restaurantes, instituciones educativas, oficinas, aeropuertos, terminales, ente otros, tuvieron que adoptar la norma que, por supuesto, no fue de agrado para los fumadores. La ley también establece que sólo se podrán ubicar zonas especiales para fumadores en espacios abiertos o al aire libre, uno de los mejores ejemplos es la Ley 1819 de 2016, Reforma Tributaria 2016. (Vanguardia. 2009)

En la creación de estas leyes, la actividad de los grupos de presión (el Lobbismo o Cabildeo) se pudo haber multiplicado muchas veces, empresarios, banqueros, gobernantes, iglesia, agremiaciones, sindicatos, campesinos, etc. desarrollaron cada uno a su manera el trabajo de presión en el legislativo, en el ejecutivo y ante las cortes, con el fin de buscar cada uno y por sus propios medios la defensa de sus intereses y al tenor de lo que hoy significan esas leyes quedaron muchos vencidos y pocos vencedores, esto solo en cuestión de proyectos de ley y creación de leyes, que decir entonces los casos de asignación de contratos por parte de los gobiernos departamentales y municipales y los departamentos administrativos y las empresas del Estado, en donde encontramos los casos más aberrantes como la alimentación de niños en la Guajira,

A continuación, un recorrido para determinar cómo se ha sido el comportamiento del índice de corrupción en el país en los últimos años, según el Barómetro Global de Corrupción que es una encuesta que aplica Transparencia Internacional para medir la percepción de las personas en diferentes países sobre esta problemática, los resultados de Colombia frente a la encuesta aplicada a 20 países de América Latina y el Caribe en 2016. La Universidad del Rosario apoyó a Transparencia en la elaboración del Barómetro Global de la Corrupción 2016 Colombia. (www.transparency.org)

En la última década, el nivel de percepción ha ido empeorando, mientras que en 2007 solo 16% de las personas encuestadas percibían que en el país la corrupción estaba en aumento, en 2010 la cifra se ubicó en 28% y en 2013 en 56%, el 59%

percibe que el Gobierno no hace un manejo adecuado del problema y solo 31% reconoce que las acciones llevadas a cabo son positivas, este porcentaje de percepción negativa es mayor a la media de la región, que se ubica en 53%, el 22% admitió haber entregado dinero, favores o algo a cambio de atención en un hospital, respecto a la policía, 20% reconoció los pagos, frente a 19 países de la región, Colombia se ubica en la sexta posición en pago de sobornos, pues 25% de los encuestados admitió haber tenido que entregar coimas en el último año por un servicio público estatal. (Becerra Elejalde 2017, p. 1)

La realidad sobre un delito como el soborno, según la encuesta de transparencia y la Universidad Externado de Colombia, el 58% de los empresarios dicen que, si no se pagan sobornos, se pierden negocios, la encuesta realizada a 673 empresarios nacionales así lo revela, en comparación con el 2012, hay una caída de 4 puntos en la implementación de prácticas para combatir el soborno de forma planeada y periódica. Para el 2014, tan solo el 38 % de estas empresas implementa o desarrolla buenas prácticas, llama la atención que entre el 25% y el 43% de los empresarios no implementa ninguna práctica para contrarrestar el soborno en aspectos como contribuciones políticas, donaciones, patrocinios y regalos y gastos de representación. Pocos llevan registros contables sobre estos temas, no definen topes máximos ni evalúan la existencia de posibles conflictos de intereses, los empresarios aseguran que en el 2012 pagaban el 14.81% del valor del contrato de manera secreta para ganar la adjudicación, luego ese valor paso al 17,3 % del valor del contrato. Solo el 22 % de los encuestados manifestó conocer el Estatuto Anticorrupción aprobado en agosto de 2011, 7% menos que en el 2012. Según Carolina Cadavid Bovin, directora del área de Sector Privado, es necesario fomentar una cultura de principios y de prácticas de prevención del soborno desde las empresas, fomentar la denuncia de hechos de soborno e incrementar la apertura informativa sobre aspectos claves como contribuciones políticas, donaciones y patrocinios, entre otros aspectos, con el fin de enfrentar los desafíos que debe asumir el país en cuanto al desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la democracia y la construcción de paz. (El Tiempo Digital, 2015).

Un estudio revelado por Transparencia Internacional para el año 2016 establece que, “el 22% de los colombianos que han acudido a hospitales públicos han tenido que pagar un soborno, dar un regalo o hacer algún favor para obtener un servicio, el 61% de los encuestados, es decir 6 de cada 10 personas, consideran que la corrupción en Colombia ha aumentado, a diferencia de la percepción que se tenía en el año 2010, el 28% de los encuestados consideraban esto y en el 2013, esa cifra era del 56%”. (EL Tiempo, 2017)

En cuanto a casos sobre índices de corrupción en entidades públicas, se encuentra que, para el periodo 2015 - 2016, las mejor calificadas quedaron ubicadas en riesgo ‘moderado’, la gran mayoría de entidades públicas del orden local, departamental y nacional están en alto riesgo de corrupción. Transparencia por Colombia dice que control de contratos y del empleo público son un problema,

No se descubre nada nuevo cada vez que se habla de la percepción de corrupción en Colombia la cual ha venido aumentando y actualmente se encuentra en máximos históricos. En Colombia la contratación pública equivale al 12,5% del PIB y al 35,7% del gasto del gobierno, un porcentaje del gasto que ocasiones es mal administrado. Colombia Compra Eficiente, entidad que nace en 2011 para abarcar el problema, ha hecho avances importantes para reducir la corrupción y aumentar la transparencia de información en la contratación pública. En Colombia hay varias metodologías para realizar contratos, pero casi un 60% se hace por medio de contratación directa, perdiéndose así los beneficios y eficiencias de la competencia entre proveedores (Vásquez, Cristóbal, 2016).

De acuerdo con lo descrito en el Periódico El Espectador del 25 de enero, Colombia ocupa el puesto 90 entre 176 países, de acuerdo con el ránking, que a nivel mundial pone a Nueva Zelanda y Dinamarca como los países menos corruptos y a Somalia como el que más, evidencia que sólo dos de los 19 países latinoamericanos aprobaron al obtener más de 50 puntos de un máximo de 100 y que 11 empeoraron sus datos con respecto al año pasado. (El Espectador 2017)

Se encuentra que el Estado Colombiano ha hecho importantes esfuerzos por establecer una gama amplia de normas que pretenden, entre otras cosas, regular detalladamente los procedimientos que se deben seguir para adjudicar contratos estatales, nombrar cargos públicos, asignar permisos y licencias, formular normatividad, y elegir autoridades de elección popular, pero también con mucho dolor hay que decirlo que se encontró que en cada uno de los escenarios monopólicos de generación de rentas se han ido utilizando mecanismos legales e ilegales que logran burlar la competitividad y objetividad pretendida en el marco jurídico colombiano, por ejemplo en materia de contratación estatal, los mecanismos más utilizados para burlar la normatividad existente son los llamados “pliegos sastre”, (aquellos que se acomodaban para que fuera una o dos empresas las que se ganaran las contrataciones de las diferentes obras), los contratos con entidades sin ánimo de lucro que se derivan del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política, los acuerdos anticompetitivos entre empresas privadas, y en general, los artilugios jurídicos que son utilizados en las diferentes entidades del Estado para evitar las modalidades de selección competitivas y así poder recurrir a la contratación directa.

En lo que respecta al acceso al empleo público, los principales mecanismos de defraudación de la competencia y, por ende, de aumento de la discrecionalidad del funcionario son: los nombramientos en provisionalidad y los contratos de prestación de servicios profesionales o por intermedio de empresas temporales de servicios.

En cuanto a la asignación de permisos y licencias para dedicarse a actividades económicas lucrativas, el mecanismo más utilizado para burlar la normatividad consiste básicamente en la eliminación de los obstáculos jurídicos que pudieren existir para llevar a cabo una determinada actividad y ser acreedor de una licencia o permiso.

2.3. ALGUNOS CASOS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Continuando en el desarrollo del trabajo propuesto, que aborda como eje principal la reglamentación del cabildeo con el propósito de garantizar la transparencia en el ejercicio legislativo y en el sistema de contratación estatal, a fin de prevenir y evitar la corrupción, a manera de ejercicio se relacionan algunos de los principales casos acaecidos en los últimos cuatro años en Colombia, dado que esta problemática ha desbordado todos los cálculos posibles y se ha entronizado en todos los estamentos públicos y privados del país.

Se dice que "No puede haber democracia sin lucha contra la corrupción, porque la corrupción no es solamente un delito, es un sistema de poder alternativo al sistema democrático de poder. Lo mismo pasa con los mafiosos, los mafiosos no son solamente criminales, la mafia es un sistema de poder económico, un sistema de poder político, un sistema de poder religioso, un sistema de poder financiero(...) La nueva corrupción del tercer milenio se llama conflicto de intereses. El conflicto de intereses destruye la democracia, al libre mercado, destruye el normal funcionamiento del sistema" (Procuraduría, 2009).

Esta frase, pronunciada por Leoluca Orlando, diputado italiano y ex alcalde de Palermo durante una visita a Bogotá el mes diciembre de 2009, sintetiza de manera contundente los alcances e implicaciones de la corrupción en el mundo.

También es relevante señalar la vinculación, que según Leoluca existe entre la corrupción y los actores y acciones de naturaleza mafiosa. Esto es especialmente cierto para el caso colombiano, donde esta relación se ha puesto en evidencia de manera contundente en los últimos años, cuando sectores vinculados con actividades ilegales -narcotráfico y paramilitarismo- resultaron comprometidos en la captura y la reconfiguración cooptada del Estado, fenómenos evidentemente imbricados con prácticas corruptas. No en vano varios analistas colombianos, han hablado de la existencia de un círculo perverso entre corrupción, violencia y narcotráfico (Ungar, E., 2014).

De acuerdo con García E. (2012), quien manifiesta que, debe tenerse en cuenta el actual momento que vive Colombia, en lo económico y en lo político, ahora más que nunca, es importante plantear el problema de si es o no Colombia un estado corrupto, en el sentido de estar degradado en sus principios, en realidad se trata de un Estado que requiere para su afirmación de más acciones que desarrollen las instituciones públicas y los mandatos de la Constitución de 1991(García e. 2012).

En el año 2018, el soborno y la extorsión fueron las dos formas fundamentales de corrupción, en el soborno es el ciudadano que paga al funcionario público para recibir favores, en la extorsión es el funcionario quién actúa sobre el ciudadano, exigiéndole el pago de una suma determinada como condición para llevar a cabo una actividad.

El escándalo de Fonade o de la "Mermelada Tóxica, fue un hallazgo en la adjudicación irregular de un contrato de interventoría por más de \$16.000 millones de pesos de esta entidad, el contrato tenía como objeto supervisar la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) en los Departamentos de Boyacá, Tolima, Santander, Norte de Santander, Caldas, Antioquia, Quindío, Quindío y Huila, adjudicado este al Consorcio Interviviendas con intervención directa de los entonces congresistas Musa y Eduardo Tous de la Ossa a cambio de un 25% del valor del contrato a los senadores y un 10% que iba a ser repartido entre funcionarios de la Fiscalía (Semana, 2018).

El caso del cartel de los Alimentos en las Fuerzas Militares. Se trata de un desfalco que le han venido haciendo a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (entidad estatal encargada de proveer las raciones de víveres a soldados, marinos, infantes de marina y pilotos). Los involucrados se pusieron de acuerdo para repartir contratos y alterar los precios de las raciones alimenticias, que eran acordados previamente con los proveedores, para hacerse con una parte del dinero destinado a la alimentación de los uniformados, constituyendo una presunta colusión en licitación pública.

El Cartel del Sida. Se trata de cobros irregulares por tratamientos para la enfermedad del sida por parte de pacientes inexistentes o incluso muertos. Según la denuncia "los pagos realizados por el llamado Cartel del Sida obedecen a pagos que no correspondían al Plan Obligatorio de Salud (POS) del Estado o a fallos de tutela que favorecerían falsos pacientes de la enfermedad; estos supuestos falsos pacientes eran parte del régimen subsidiado de salud colombiano. Según cálculo, el desfaldo de recursos públicos estaría por el orden de \$210.000 millones de pesos (Dinero, 2018, Semana, 2018).

En el año 2017, el caso Odebrecht, es uno de los casos más grandes y más sonados de corrupción no solo en Colombia, si no en América Latina, las autoridades judiciales estadounidenses sostienen que en un periodo comprendido aproximadamente entre 2009 y 2014, Odebrecht efectuó e hizo que se efectuaran pagos por más de US\$12 millones para asegurar contratos de obras públicas. "La empresa obtuvo beneficios de más de US\$50 millones como resultado de esos pagos corruptos". la compañía realizó pagos a corruptos para asegurar contratos de obras públicas. En este periodo aparecen dos obras de alta ingeniería, la Ruta del Sol Sector 2, el contrato para la navegabilidad del río Magdalena, entregado en agosto de 2014 al consorcio Navelena, contrato para hacer la vía Ocaña-Gamarra, en favor de la Concesión Ruta del Sol S.A.S, el proyecto no fue sometido a una licitación como estipula la ley, sino que se realizara en forma directa, se dice que Odebrecht habría entregado una suma cercana a US\$1 millón a un empresario, quien sería el enlace entre él y el Jefe de Campaña de Santos Presidente 2014 (reelección): Se investiga también la posible participación de un consultor brasileño detenido en el marco de la Operación Lava Jato, en la campaña de Óscar Iván Zuluaga. Según las investigaciones, Odebrecht habría pagado 1,6 millones de dólares a un asesor para la campaña de Zuluaga, candidato de Álvaro Uribe (El País, 2017).

En el año 2016, el escándalo de Reficar. Se detectan sobrecostos injustificados por cerca de \$8.5 billones de pesos colombianos (unos USD\$2.879 millones de dólares) en la construcción de la Refinería de Cartagena (Reficar). Es posiblemente el

escándalo de corrupción más grande en la historia de Colombia, con un detrimento patrimonial equivalente a un 5% del presupuesto nacional del país en 2016, aunque la Contraloría sacó a la luz pública el escándalo, un año atrás, la Procuraduría General de la Nación había iniciado investigaciones disciplinarias contra 12 directivos y exdirectivos de Reficar, por su presunta responsabilidad en el detrimento patrimonial, delitos de interés indebido en la celebración de contratos, peculado por apropiación, enriquecimiento ilícito y falsedad en documentos (El Espectador, 2016).

En el 2015, el escándalo en los Juegos Nacionales. Se trata del incumplimiento del municipio de Ibagué, capital del departamento del Tolima, en la construcción de algunos escenarios deportivos requeridos para la realización de los XX Juegos Nacionales y IV Juegos Paranales, según una investigación hecha por la Contraloría General de la República, se habrían perdido unos \$66.000 millones, dejando inconclusos los escenarios para las justas deportivas. Luego que la Fiscalía asumiera la investigación, se comprobaron irregularidades en los diseños de los escenarios deportivos y sobrecostos injustificados en su construcción (Pulzo, 2017).

En los casos citados anteriormente, se tipifica la comisión de delitos tales como: adjudicación irregular de contratos, desfalco, pagos irregulares, sobrecostos injustificados, detrimento patrimonial, peculado por apropiación, interés indebido, enriquecimiento ilícito, falsedad en documento, violación al régimen de inhabilidades, cohecho, abuso de autoridad, Newman Pont, V., & Ángel Arango, M. P., (2017), en documento Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política, cuadernos Fedesarrollo, detecta que en los últimos 4 años se han descubierto e iniciado investigación a más de 3966 casos de corrupción en Colombia, de esos, más del 75% corresponde a casos de violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades 23 casos, enriquecimiento ilícito 21, casos, abuso de función pública 21, cohecho impropio 17 casos, peculado por apropiación está presente en el 27% de los casos de corrupción. (Newman Pont, V., & Angel Arango, M. P., (2017), sin embargo, lo que más causa preocupación es que en el marco de la contratación estatal uno de los mecanismos más utilizados para

burlar la normatividad se conoce como los “pliegos saastre”. Como su nombre lo indica, estos pliegos de condiciones son hechos a la medida de quien va a participar en la modalidad de selección de contratistas, para que sólo un contratista cumpla con los requisitos habilitantes solicitados.

Los anteriores casos, son solo unos pocos de los cientos de hechos de corrupción presentados en el país, según el monitor ciudadano (2019), entre enero de 2016 julio 2018 se denunciaron 327 casos de corrupción, que representaron \$17.9 billones de pesos, en ese periodo aparecen muchos casos que podrían considerarse como emblemáticos, no solo por la complejidad en las técnicas y mecanismos irregulares utilizados, sino por el alto impacto generado dentro de la gestión pública, en lo político y en lo judicial, el 69% de esos caso son de categoría municipal, 25 de nivel departamental y 6% de categoría nacional, lo que significa que el municipio es el escenario preferido para hechos de corrupción administrativa, dentro de esos hallazgos el 73% de los casos corresponde a corrupción administrativa, 9% corrupción privada y 7% corrupción judicial, pero un hecho que genera mayor preocupación es que dentro del 73% de corrupción administrativa, el 46% de esos casos están ligados a la contratación pública. (Monitor ciudadano p.18)

Así mismo, se puede observar que hubo 6 tipos de irregularidades como las más recurrentes, 1. Adjudicación o celebración irregular de contratos (29 %) 2. Violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación estatal (17 %) 3. Abuso de la figura de contratación directa (8 %) 4. Detrimento patrimonial por incumplimiento del objeto contratado (8 %) 5. Apropiación ilegal de recursos en los contratos (6 %) y 6. Sobrecostos por irregularidades en celebración de contratos (6 %) 7. Obstáculos a la libre competencia o colusión 4%, sin embargo, no dejan de tener peso otras irregularidades como lavado de activos, evasión de impuestos y contrabando, incumplimiento de acuerdos, nóminas paralelas, financiación de campañas con fuentes prohibidas, presiones a funcionarios públicos.

El mismo informe producido por la Corporación Transparencia por Colombia (2019) indica que el 69 % de los actores individuales involucrados en los hechos de corrupción registrados son servidores públicos: 39 % adscritos temporalmente o a largo plazo a entidades públicas y 30 % autoridades de elección popular. En cuanto a actores colectivos involucrados en hechos de corrupción, el sector privado es el mayor protagonista, siendo las empresas (70,4 %) las que ocupan el primer lugar, seguidas de instituciones prestadoras de salud (15,9 %), consorcios (9,1 %) y uniones temporales (2,3 %). (Monitor ciudadano)

Con respecto de las investigaciones y las sanciones por estos hechos de corrupción, se encuentra que los delitos más cometidos en los hechos de corrupción identificados por el Monitor Ciudadano fueron peculado (18 %), celebración indebida de contratos (13 %), falsedad en documento público (12 %) y concierto para delinquir (11 %). De esos solo el 23% llegó a una condena, las cuales se pueden detallar de la siguiente manera: Procesos: penal 658 casos que suman el 72%, 93, disciplinaria 191 casos el 21% fiscal 71 casos el 7% y en cuanto a las sanciones impuestas se obtiene la siguiente información: condenas penales 93 casos, sanción disciplinaria 94, y responsabilidad fiscal 12 casos (Corporación Transparencia por Colombia)

Dentro del mismo informe se detalla que el 59 % de los hechos de corrupción identificados afectó los derechos económicos, sociales y culturales, seguido de un 39 % que afectó derechos civiles y políticos y un 2 % de los hechos de corrupción afectaron derechos colectivos y del medio ambiente (Corporación Transparencia por Colombia). Esta situación nos lleva a pensar que “Las prácticas de corrupción desde luego son contrarias y nugatorias de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, ellas se oponen a la realización efectiva de los mismos y los debilitan al punto de afectar gravemente el interés general. ‘En todos los casos y sin importar la forma en que se mire, la corrupción agrava la desigualdad. Al producir ese efecto, siembra las semillas de tensiones sociales y políticas, amenaza la propia estructura de la sociedad y mina la eficacia del Estado y la legitimidad política de los gobiernos’ [...]”. (sentencia C-397/1998)

Igualmente, se colige que muchos funcionarios han encontrado una forma singular de popularidad, a partir de la capacidad de “ejecución del presupuesto” con fines de lucro personal económicos y de relación (Garzón, 2002), llegando al extremo de que algunas entidades están “escrituradas” a “políticos” o a partidos políticos como pago de favores, como fuente del financiamiento de las campañas electorales o como favor de la misma estrategia de “gobernabilidad”. (Hernández, J. R. (2018), desconociendo preceptos de la lucha contra la corrupción incoados en la C-030/1999 “La lucha contra la corrupción constituye una actividad íntimamente ligada a la realización de un fin del Estado consistente en el ejercicio de la función pública, en todos los órdenes, según los cánones más estrictos de moralidad y pulcritud. Este fin no es ajeno a ningún órgano del Estado”.

Uno de los casos más recientes se refiere a la presunta financiación que realizó la constructora brasilera Odebrecht a las campañas presidenciales que se llevaron a cabo en el 2010, donde la constructora habría financiado de manera ilegal las campañas presidenciales, estos pagos tenían como objetivo conseguir a futuro concesiones de vías o mayores ingresos en contratos como el de la construcción de la Ruta Del Sol II. Según la Fiscalía General de la Nación, a enero de 2019 el monto de los sobornos de Odebrecht en Colombia ascendería a cerca de \$ 85 000 millones. (Semana, 8 de marzo de 2017), del caso Odebrecht y del contrato de la Ruta del Sol, hablaremos más adelante en el punto de la corrupción en la contratación estatal.

2.4. PROPUESTA A ESTA PROBLEMÁTICA

Considerando la corrupción en Colombia como un fenómeno estructural y sistémico que está presente en la gestión pública nacional, departamental y municipal, la contratación se convierte en un elemento que engrana perfectamente dentro del sistema, la sociedad, los gobiernos y el estado deben estar unificados en torno a la protección de lo público y por tal motivo, actuando desde una lógica de lucha contra la corrupción, se hace necesario crear mecanismos que fortalezcan el sistema de

contratación estatal; así como, el robustecimiento de la capacidad de gestión del estado, tanto en los niveles central y territorial.

De esa manera se podrán evitar los hechos de corrupción que se han presentado en los últimos años en el país y que han sido enunciados en este trabajo, para lograr un fortalecimiento a la justicia y al sistema institucional para que hagan frente a la corrupción es necesario

- Diseñar un estatuto de contratación que minimice la existencia de los regímenes excepcionales. Todas las entidades del Estado deben garantizar una contratación pública transparente, que permita la competencia y la mayor eficiencia en el manejo de los recursos. Se deben modificar las prácticas administrativas que abusan de la figura de la contratación directa, se dice que en Colombia prevalece la contratación directa a pesar de las diversas modalidades que se han inventado para asegurar la adjudicación en un contexto de competencia, en esencia, por dos razones: 1. el tamaño de la mayoría de los mercados, que es insuficiente para atraer competidores, y 2. el mal diseño –bien o mal intencionado- de los requisitos habilitantes que determinan entre cuántos jugadores se dará la competencia. (Méndez, Marcela 2017), como también a transformar la normatividad que crea reglas especiales de contratación para fondos especiales,
- Desarrollar modelos de gestión que le apuesten a la integridad, desde el cumplimiento de las reglas del juego institucional, hasta la incorporación de valores y prácticas favorables a la autorregulación y a la rendición de cuentas. Hoy día entidades del orden nacional y subnacional son presa de modelos de gestión tradicionales que privilegian las prácticas discrecionales y la opacidad en medio de débiles estructuras administrativas.
- Garantizar un servicio público basado en el mérito y la idoneidad y cuyas condiciones laborales contemplen la estabilidad y la no manipulación política. En la actualidad, el mayor talón de Aquiles en el proceso de modernización del

Estado es la deficiencia de la gestión del talento humano en el Estado: capacidades técnicas, tecnológicas y de formación de los servidores públicos deficientes; abandono de los procesos de fortalecimiento de capacidad de gestión de las entidades públicas (siendo más grave la situación de departamentos y municipios), exceso de contratistas vs deficientes plantas de personal y abuso de las plantas de personal y de contratistas por parte de políticos y gobernantes que basan su acción en el clientelismo. La sentencia C-824/13, la aplicación de la carrera administrativa como regla general y principio axial de la Constitución, que garantiza el acceso al servicio público en razón del mérito, mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y efectividad del control de gestión pública contenido/mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y efectividad del control de gestión pública. Este es un buen ejemplo del tipo de mecanismo que se deben adoptar en cuanto a la implementación de la carrera administrativa.

- Las entidades líderes de política deben ejercer su rol. El proceso de contratación debe ser transversal a todas las políticas de desarrollo institucional. Si bien, encabeza la lista la Agencia Colombia Compra Eficiente, el resto de entidades que diseñan y ejecutan acciones para que el Estado funcione mejor –es el caso del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros– deben incorporar acciones que vayan más allá de capacitaciones y cartillas. Deben apuntar a la asistencia técnica para elevar las capacidades de gestión, en primer lugar, de municipios, seguidos de departamentos y, por último, de entidades del orden nacional.
- Aumentar los sistemas de detección, prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción en relación con la contratación pública. Se requiere la incorporación de metodologías de gestión de riesgos de corrupción. El presente informe permite establecer tanto los factores de riesgo como sus causas y consecuencias, de tal manera que es viable identificar acciones de prevención. Así mismo, es necesario desarrollar instrumentos como: a) Políticas de

identificación, divulgación y trámite de conflictos de interés; b) Canales de denuncia y reporte eficientes tanto en las entidades como en los órganos de regulación, vigilancia e investigación; c) Aumentar la capacidad de investigación de los órganos de control e investigación; d) Desarrollar políticas y medidas efectivas de protección a denunciantes de actos de corrupción. Finalmente, es necesario señalar que en la contratación pública las víctimas de la corrupción son claramente identificables: desde la entidad pública hasta los beneficiarios de las acciones, lo cual obliga no sólo a emprender medidas contundentes y eficaces por parte de los órganos de control en el logro de sanciones punitivas a los corruptos, sino también avanzar hacia el reconocimiento de la afectación social que generan distintas formas de corrupción. Este fenómeno, al igual que el conflicto armado, ha generado y genera víctimas, por lo cual se deben proyectar esfuerzos concretos para el resarcimiento material e inmaterial del daño causado por estos hechos (Corporación Transparencia por Colombia 2019).

La anterior propuesta, tiene un amplio sustento en la sentencia C-172/2006, “El análisis expuesto resulta plenamente aplicable para el asunto de la referencia. En efecto, la obligación del Estado colombiano de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático (C-172/2006, corte constitucional).

Tal como lo expresa Meléndez Marcela 2017, dentro de una reforma deseable al sistema de contratación, se debe contemplar una verdadera solución al problema del tamaño del mercado y el diseño en los requisitos habilitantes exigibles, pues es allí donde se determina la cantidad de jugadores que tienen la capacidad de entrar en la competencia, es imperante un avance en la estandarización y simplificación de los procesos de contratación en todo el territorio nacional, de la misma manera se debe invertir en la búsqueda de mecanismos que den mayor capacidad a los gobiernos del

orden departamental y municipal, lo cual puede ser un gran paso y una señal de transparencia, no se puede dejar de lado la necesidad de fortalecer a Colombia Compra Eficiente, ya que no se gana nada con la proliferación de modalidades de contratación y, en cambio, la misma complejidad le quita transparencia a los procesos, otro factor a tener en cuenta es que en Colombia los procesos de contratación menos competidos tienen un mayor número de requisitos habilitantes, que muchos de esos requisitos que se exigen son francamente absurdos y que, como en el caso anterior, los procesos de contratación más complejos, más exigentes en sus requisitos habilitantes y menos competidos, son los de los gobiernos municipales. Con un agravante: los contratos con recursos del DPS nunca son pequeños. (Corrupción y contratación pública, problemas y soluciones).

Se insiste en la necesidad de elaborar procedimientos mediante Guías de Desarrollo y Evaluación a través del SECOP mediante formatos preestablecidos y criterios que evalúen la gestión, la calidad, la oportunidad, el impacto, el cumplimiento y evaluar el desarrollo y desempeño de los proveedores, donde quienes realicen la recepción de los bienes o servicios contratados, serán responsables de validar y registrar en los respectivos formatos para reportar o si obran como supervisores e interventores para realizar la publicación del cumplimiento de los contratistas en la ejecución de los contratos entre otros, para efectos de conocimiento público; la fecha real de recepción de los bienes o servicios y quede registrada en el sistema de información, así mismo, los compradores validarán este dato con la fecha pactada, calidad de entrega de acuerdo a estándares pactados, relación de contratos celebrados con el mismo contratista, unión temporal o consorcio participación en la ejecución y cumplimiento, etc, etc., sin embargo se pudo establecer que casi la totalidad de entidades públicas y privadas cuentan con sendos documentos llamados guías metodológicas para la evaluación del desempeño de contratistas, instructivo para la selección, evaluación y reevaluación de proveedores, sistema integrado de gestión control documental lineamiento para la selección, evaluación y reevaluación de proveedores, guía de selección, evaluación y revaluación de proveedores / contratistas, todos ellos nombres rimbombantes, todos ellos persiguen el mismo

objetivo; “establecer una guía metodológica para la selección, evaluación y reevaluación del desempeño de proveedores y contratistas, con el fin de asegurar el cumplimiento de requisitos especificados para el suministro efectivo de bienes y servicios requeridos para la ejecución de actividades del objeto social de la respectiva entidad, todos ellos inician con la selección y evaluación del proveedor y finaliza con la re-evaluación del mismo y aplica para los productos y/o servicios adquiridos a través de las diferentes modalidades de contratación”. (Guía de selección, evaluación y reevaluación de proveedores / contratistas de la empresa de energía del bajo putumayo s.a. E.S.P.) <https://eebpsa.com.co/wp-eebp/provee/selec.pdf>

Lo anterior nos lleva a pensar que los actos de corrupción asociados a procesos de contratación estatal no se presentan por falta de regulación normativa, pues en los últimos 10 años el Gobierno Nacional, ha realizado su mayor esfuerzo expidiendo leyes y normas con el objetivo de reducir la corrupción a la hora de celebrar los contratos y las diferentes entidades cuentan con los mecanismos necesarios para evitar actos de corrupción, se trata más bien de un problema de principios y ética de los funcionarios públicos que anteponen sus intereses personales y los beneficios que puedan recibir sobre la conducta que su cargo les exige y el cumplimiento de las obligaciones para el que fueron elegidos.

3. ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO

En la actualidad los países que cuentan con legislación en materia de cabildeo son: Estados Unidos, con la Ley Federal de Cabildeo de 1995; Australia, con la Ley de Registro de Cabilderos de 1984; Canadá, con la Ley de Registro de Cabilderos, aprobada en 1985 y reformada en 1988 y 1998; y el Reino Unido, que decretó las Normas sobre Cabildeo para los Servidores Públicos en 1998. En el nivel supranacional, la Unión Europea sancionó las Normas y Registro para Consultores y Asesores Políticos en 1992; en el subnacional, Quebec aprobó en 2002 la Ley sobre

Transparencia y Ética de las Actividades de Cabildeo y Escocia su Registro Público de Cabilderos, también en 2002. Además, en Estados Unidos cada estado cuenta con una ley de cabildeo (Mascott Sánchez, 2007).

3.1. LA REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO EN LA UNION EUROPEA

Para el año 2014, Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, 2014, cuando en España, se hicieron nuevamente intentos por regular el Lobby, el principio fundamental era “regular a los «grupos de presión» y hacer públicas su existencia y gestiones ante los poderes del Estado”, el tema no pasó a mayores porque tal discusión fue abordada dentro de la modificación al artículo 77 de la Constitución, la mayoría de ese entonces consideró como impropio incluir ese tema allí, ya hacia 1993 el Congreso de los Diputados había aprobado por amplia mayoría una propuesta de establecer un Registro Público de Grupos de Interés, que debería ser votada por el Gobierno, esa proposición tampoco fue aprobada, para el año 2013, se reabre nuevamente el debate sobre “el compromiso de que el Parlamento Español adopte las «medidas oportunas para regular las organizaciones de intereses o lobbies, con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites»”, en este contexto y con la presencia de España en la UE, la aprobación de una Ley de transparencia y la regulación de los lobbies está ocupando un espacio destacado, con el fin de salvaguardar los intereses de España en las políticas comunitarias (Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

En un texto producido en el año 2014, titulado, Foro Empresarial APRI, 2014, El Lobby en España ¿Asignatura Pendiente?, se dice que en Estados Unidos están registrados más de 12.000 profesionales. En España, con más de 100.000 leyes en vigor, casi 2.000 parlamentarios, más de 70.000 cargos públicos, y unos 3 millones de funcionarios, no existen oficialmente los lobbies, ninguna norma jurídica los regula e incluso se les mira con recelo, el término «grupo de interés» es rechazado generalmente, pues conlleva una connotación negativa, y en cierta medida con un aspecto lucrativo (Foro empresarial APRI, 2014).

Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, Con relación a la Unión europea, indican que el lobby ha carecido de regulación; Sin embargo, existe una estructura de mayor o menor grado en cada Estado, para el año 2012 en cuatro estados de la unión, “Alemania, Lituania, Polonia, Hungría, existe una ley que se refiere a los grupos de interés, otros seis Estados miembros están examinando actualmente la posibilidad de regular la representación de intereses (República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Italia y Reino Unido)”. el caso del Reino Unido, es interesante “la influencia que los lobbies puedan tener en los parlamentarios se ha abordado precisamente mediante la regulación de un código de conducta de éstos y de un registro de intereses”. Por ejemplo, “en la Cámara de los Comunes, sus miembros tienen prohibido participar en el procedimiento legislativo en defensa de los intereses de una persona o grupo del que el Parlamentario esté recibiendo o reciba un beneficio económico, salvo que de ello se haya dejado constancia en el registro de intereses”, el último proyecto del Reino Unido, pretende introducir un registro público de los lobbies y además regular los gastos de las campañas electorales (Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

Continúan Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, 2014, refiriéndose a la Unión Europea, una vez creada, sus instituciones, “fueron desde sus inicios sometidas a presión por parte de grupos industriales, de servicios, despachos de abogados que anhelaban que una determinada e interesada perspectiva apareciera en las normas comunitarias”, incluso, “la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y en la toma de decisiones está prevista y así el artículo 11.1 del TUE”, de la misma manera “el artículo 136 bis recoge que la Unión «reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito» y que facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía” (Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

En el mismo texto de Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, finalmente la EU, ha dejado expresa claridad que: “en todo caso el acceso a los centros de decisión política debe quedar garantizada a todos los ciudadanos y no sólo a aquellos que pueden disponer de los recursos económicos necesarios para acudir a la fórmula del

lobbismo”, se observa que existe una clara intención de “dar al público en general información sobre las relaciones que las instituciones de la Unión mantienen con los grupos y permitir un cierto control externo; así como, la existencia de “un Código de buenas prácticas que deben observar los lobbies así como unas normas de actuación que afectan a los que son objeto de estos grupos (Álvarez Vélez, De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

De acuerdo con Ángeles Sistac, Diego (2012) esta normatividad surgió como consecuencia de los abusos y corrupción en que había incurrido el régimen británico. La Association of Professional Political Consultants (APPC), organismo que regula el cabildeo en Inglaterra, se forma tras una serie de escándalos de "compra" de miembros del Parlamento, ya en los años 70 y 80, durante el gobierno y las reformas de Margaret Thatcher, se empezaron a representar los intereses políticos de sectores comerciales que antes eran opacados por la presencia de los sindicatos, actualmente, el sector del lobbying británico emplea a más de 14,000 personas, y tiene un valor estimado de 3 billones de dólares. En Polonia, el cabildeo ocurre a través de una persona llamada “arreglador”, que resuelve problemas de sus clientes políticos. En marzo de 2007 en la República Checa, Zdenek Dolezel, Secretario y mano derecha del Primer Ministro, enfrentó cargos de corrupción por supuestamente haber aceptado un soborno de 200,000 dólares por parte de cabilderos de la industria química. En la República Checa no hay ningún estatuto que regule el lobbying; Sin embargo, existe un código de ética voluntario para los miembros del Parlamento, con el fin de guiar las relaciones que éstos tengan con grupos de interés y cabilderos (Ángeles Sistac, Diego, 2012).

En España la acción de los lobbies es menos visible que en otros países sajones, verdaderos inventores del término y su contenido. La palabra “cabildeo” es la más cercana a lobbying que tiene el idioma español. Hace referencia a los cabildos o ayuntamientos, claro, y más concretamente a la actividad de acudir a los mismos con intenciones lobbísticas. Se puede asimilar a que uno o varios vecinos acudan a la institución para hablar con un edil o con el alcalde para tratar un asunto que los afecta

y “presionarle” para que vea las cosas desde su propio punto de vista: ya sea una expropiación de tierras, la recalificación de un terreno, quejas formales sobre la gestión del regidor, el estado de una calle, un monumento, etc. No olvidemos que esta es una práctica que aún hoy se lleva a cabo y que no hay delito mientras no haya comisión o nepotismo de por medio. Caldevilla Domínguez, David, Xifra, Jordi (2013).

3.2. REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS

Con la información recopilada hasta ahora, se puede inferir que la palabra lobby recrea visos de injerencia en las decisiones de las esferas ejecutivas del sistema político, ya que se entiende que se procura el beneficio particular de los grupos de presión o de quienes pueden pagar estos servicios, mediante el logro de la comprensión a sus problemas por parte de los legisladores. Unos lo consideran justo, otros lo consideran ilegal. Se encuentra que ya forma parte de la historia de Estados Unidos, el primer registro data de 1876, cuando la Cámara de Representantes dispuso que los cabilderos debieran registrarse ante ese órgano legislativo.

Lobbyingspain (2018) señala que el lobby comenzó entre el 1868 y el 1877, durante la administración de Ulysses S. Grant. Comenta que su mujer no lo dejaba fumar en la Casa Blanca, Grant disfrutaba de sus puros en los patios (en inglés lobbies) del cercano Willard Hotel. Los políticos de entonces, y los que buscaban favores políticos lo veían a menudo por ahí, aprovecharon este momento de tranquilidad para encontrarse con él. Aunque hay que señalar que antes de esta anécdota este término ya se utilizaba en el Reino Unido. Los primeros intentos para regular tal actividad de lobbying surgieron en 1876, cuando los Representantes aprobaron una resolución sólo para aquella sesión del congreso en la que se pedía a los Lobbistas que se registraran en la Clerk House. La Foreign Agents Regulation Act (FARA) del 1938, este fue el primer intento de una regulación a nivel federal. El objetivo principal era el de limitar la influencia de agentes extranjeros y de la propaganda en la política pública americana (Lobbyingspain, 2018).

Para Mascott S., María de los Ángeles (2007) El cabildeo es entendido como un derecho de los ciudadanos derivado de la Primera Enmienda, que consagra los derechos de expresión, asociación y petición: “El Congreso no hará ninguna ley... que limite la libertad de discurso”. Ello explica que, además de la ley federal, todos los estados cuentan con su legislación respectiva. La primera ley federal de cabildeo en Estados Unidos data de 1946; ésta fue sustituida en 1995 como resultado de una serie de escándalos sobre la práctica del mismo, y recibió el nombre de The Lobbying Disclosure Act (LDA), misma que actualmente norma las prácticas en la materia. La LDA regula a los cabilderos profesionales, es decir, a aquellos que reciben alguna compensación por llevar a cabo actividades de cabildeo en representación de un cliente. La ley entiende al cabildero como cualquier persona, empleado o independiente, que tiene más de un contacto con congresistas, siempre y cuando dicha actividad ocupe más del 20% de su tiempo (Mascott S., María de los Ángeles 2007).

La imagen de estos “grupos de presión”, ya que esta es la traducción más cercana al quehacer de estos ‘pasillos’ o ‘vestíbulos’ (que es lo que significa literalmente ‘lobby’ en nuestro idioma), depende del tono de las noticias que llegan al gran público a través de los medios de comunicación para masas. Y es allí donde se debe centrar la atención sobre los aspectos positivos y negativos del cabildeo, para el caso de los Estados Unidos ya se sabe que es una actividad reglamentada, reconocida, en términos coloquiales, legal, pero se encuentran diversas situaciones en donde los intereses por una determinada ley son variados, veamos un aspecto que hoy aparentemente cobra vigencia en todo el mundo y es el tema del medio ambiente, se sabe que la minería (extracción de petróleo, gas, carbón, metales preciosos) es una de las actividades que más están comprometiendo el estado del medio ambiente y el calentamiento global, y esto como tal afecta intereses corporativos e intereses de la sociedad y ambos están respaldados en el congreso, es fácil entender entonces por qué hay iniciativas de ley sobre cambio climático que siguen pendientes de aprobación, los intereses opuestos hacen imposible su aprobación, (Vargas, 2010: 77). Para nadie es un secreto que las empresas petroleras, gaseras y de carbón que

promueven la reelección de congresistas destinan grandes recursos para sus fines corporativos, El congresista está comprometido con los intereses de ciertos sectores económicos y se opone a toda legislación que los afecte. Del otro lado se encuentra el cabildeo de las empresas que promueven tecnologías limpias, pero que son más pequeñas en comparación con las petroleras y gaseras por citar solo dos, muchos creen que estos esfuerzos son apenas simbólicos como para contrarrestar la gran influencia de los grandes competidores, entonces, ¿a quiénes sirve de manera efectiva la legalización del cabildeo?, todo indica que los grandes capitales seguirán manteniendo el monopolio del favorecimiento de las leyes (Vargas Lleras, G. 2010, p.77).

Zavala Hernández (2012) considera que es tan enorme la influencia de las grandes empresas que, entre las industrias petroleras, gaseras y de carbón, el gasto en cabildeo en el Congreso asciende a más de 2 billones de dólares desde 2009, las empresas de energías alternas gastaron menos de 32 millones en esto en 2009 y 14.8 en 2010. El gasto en cabildeo del sector ambientalista en 2008 ascendió a 18.3 millones de dólares, y en el año y medio siguiente se incrementó por lo menos un 16 por ciento (Zavala Hernández 2012).

Caldevila Domínguez y Xifra Triadú (2013) muestran una vez más lo arraigado de la actividad en la política norteamericana en el país donde su labor es, en apariencia, más activa (Los Estados Unidos de América) esta idea popular preconcebida sobre lo eficiente de su quehacer es lo que ha obligado a que sea regulada, lo cual ha logrado que sus actividades sean públicas, que no realmente difundidas. La misma sociedad norteamericana ha pasado apuros para comprender y aceptar un fenómeno que algunos de los llamados Padres de la Nación veían con malos ojos. Y, sin embargo, tan sólo es necesaria una breve reflexión crítica para percibir que influir sobre las decisiones de un Estado ha sido una necesidad constante en la historia de los pueblos. En otras palabras: las actividades del actual lobby (avant la lettre) pueden ser más antiguas que el lobby mismo (Caldevila Domínguez y Xifra Triadú 2013).

3.3. EL CABILDEO EN AMÉRICA LATINA

El Lobby o Cabildeo en América Latina se ha desarrollado ampliamente en los últimos 30 años, todo indica que cuando los países de la región empezaron a transitar su camino hacia la democracia, la diferencia radica, en que el estado actual de regulación de la actividad varía en cada país de la región. Solo en Chile (Llorente y Cuenca (2016) y Perú (2008), según el sistema peruano de información jurídica, existe una legislación con algunos rasgos equivalentes al Lobbying Disclosure Act de Estados Unidos. México empieza a desarrollar legislación al respecto, pero se trata de un capítulo dentro del reglamento interno de la cámara de diputados, como se detalla más adelante. En el caso de Colombia solo se incluye un apartado en el Código Penal, se han hecho dos intentos de creación de una ley al respecto y los proyectos fueron abortados por el Senado de la República, en Argentina hay un decreto presidencial para regular la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo. Los demás países no tienen legislación sobre el tema del Lobby, pero en casi todos, así como en los países citados, hay proyectos de ley al respecto y la actividad ha venido creciendo en gran magnitud. Es importante resaltar que en la mayoría de los países se han venido generando mecanismos legales y prácticas para hacer más transparentes la gestión pública y los procesos legislativos. De la misma manera, comenzaron a tipificarse delitos como el tráfico de influencias, la corrupción y el nepotismo, entre otros (Llorente y Cuenca, 2016).

América Latina toma los ejemplos de la Unión Europea y Estados Unidos para mejorar la práctica del Lobby. En este último caso, gracias a la información que brinda una legislación adecuada del Lobby y de la política de los grupos de interés, se puede apreciar que el Lobby Empresarial es más asertivo que el Lobby de la Sociedad Civil, entre otras cuestiones importantes, porque el dinero y la organización de los primeros son inmensamente superiores a los de los segundos. También, las estrategias y tácticas de Lobby que usan los grupos empresariales o financieros son más efectivas

que la de otros grupos civiles, porque la demanda de información por parte de los legisladores o funcionarios públicos, en los temas que atañen a estos grupos, es mayor (Schuster, 2017).

A. México

Oficialmente se señala que el Cabildeo en México, nació durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pero solo hasta la administración de Vicente Fox (2000-2006) fue cuando esta actividad se extendió y se fortaleció. Durante ese período muchos partidarios del PRI se quedaron sin trabajo y decidieron capitalizar su experiencia, buscando contactos e influencias en el gobierno.

Ahí radica el problema: en los límites entre la corrupción y la tarea legítima de hacer llegar los puntos de vista de un sector empresarial al Poder Legislativo, amparada constitucionalmente en el derecho a petición. Los límites suelen diluirse y confundirse en ausencia de reglas claras. “No hay un control o una legislación lo suficientemente fuerte para controlar el tráfico de influencias”, dice José de Jesús Gómez Valle, profesor de la Universidad de Guadalajara y autor de diversas publicaciones sobre el tema. (América Económica, 2014).

Como una respuesta a esos escándalos, a mediados de octubre de 2013, la Cámara de Diputados mexicana efectuó algunas modificaciones en su reglamento, el cual prohibió que legisladores o funcionarios de esa Cámara pudieran llevar a cabo actividades de Cabildeo o recibir regalos o invitaciones de cabilderos o empresas. Dos años antes, se había logrado otro avance en la regulación: cualquier persona que quisiera llevar a cabo actividades de cabildeo debía registrarse como tal ante la Cámara de Diputados. Actualmente hay 252 registrados, entre personas naturales, bufetes de abogados, empresas, asociaciones, y fundaciones.

“Es un avance, pero muy endeble”, explica el académico Gómez Valle. “No existe una ley general como en Estados Unidos, donde (aparte del registro obligatorio de los Lobbistas) sí se fiscaliza la cantidad de recursos económicos que manejan los cabilderos”. Desde 2002 se han presentado ante el Congreso mexicano más de 30 iniciativas para establecer una ley general del cabildeo, pero ninguna ha prosperado (América Económica, 2014).

En México, existe un registro de cabilderos en las dos cámaras del Congreso de la Unión, con lo cual se puede saber quién y a nombre de quién se está cabildeando, en qué temas, comisiones y con qué diputados o senadores. De todos modos, no hay muchos detalles específicos. En América Latina la financiación de la política y las campañas electorales por parte de los privados no es tan amplia y regulada como en Estados Unidos, donde los grupos organizan parte de ese trabajo para tal o cual candidato. Este hecho hace que el dinero en la política sea opaco e ilegal, lo cual incrementa los riesgos de impactos negativos del lobby y alimenta la mala fama del fenómeno.

B. Chile

El caso de Chile no cambia mucho con relación a la situación que se evidenció en Europa y Estados Unidos, antes de ser reglamentada la actividad del Lobby, pese a que hoy cuentan con una ley, la Ley 20.730, conocida como “Ley de Lobby” que comenzó a regir el 29 de noviembre de 2014, se dice que la ley muestra avances, pero que contiene vacíos que permiten el tráfico de influencias dentro de la política, una de ellas es la no obligatoriedad de registrarse como llobista, de todas formas se ha logrado dar un paso importante si se tiene en cuenta lo que sucedía antes de la existencia de la mencionada ley, veamos lo que dice (García García, José Francisco 2008).

Bajo el modelo de la Teoría de la Elección Pública, el proceso legislativo se asemeja a un mercado, en donde todos los actores participantes en la arena legislativa se consideran maximizadores racionales de su propio bienestar lo que implica que representantes, grupos de interés y Lobbistas intentan lograr leyes favorables a sus electores y representados, respectivamente. En efecto, en este modelo los grupos de interés, y en menor medida la ciudadanía, son los demandantes de legislación. Bajo este modelo se espera que entreguen beneficios a los legisladores (oferentes de legislación), para que estos retribuyan con la generosidad gubernamental, la que puede tomar diversas formas: regulaciones, subsidios, aranceles, etc. (García García, 2008).

Esto demuestra que aun estando en un modelo económico privado y los gobiernos no son los que proporcionan la totalidad de los bienes y servicios, por lo menos su función es regularlo a través de leyes que beneficien a todos los contribuyentes mínimo en una proporción directa a los impuestos pagados y no en favor de terceros, no como nos lo muestra García García, que los legisladores proveerán beneficios cuando ello sirva directamente a sus propios objetivos, incluyendo su principal objetivo: ser reelegidos.

C. Argentina

Según Pfeiffer Silke (2006) hasta la fecha, Argentina no cuenta con una ley que garantice y regule el derecho constitucional de acceso a la información pública a nivel nacional. Durante los últimos cuatro años, un proyecto de ley estuvo siendo discutido en el Congreso de la Nación. Sin embargo, a partir de las modificaciones que el Senado de la Nación le introdujo a la propuesta que había obtenido media sanción de Diputados (fue la Cámara de origen de la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo), el proyecto no fue debatido, perdiendo estado parlamentario en febrero del año 2006. La Ley 19.54935 de Procedimientos Administrativos y las normas reglamentarias establecen a su vez la manera en que las autoridades públicas tienen que

fundamentar todos los actos administrativos. Define, además, el modo en que los particulares pueden no sólo conocer las decisiones y sus fundamentos, sino también peticionar y cuestionarlas. Según la norma, cualquier decisión pública debe “sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable” El acceso público a estos fundamentos está, sin embargo, restringido a aquellas personas que puedan invocar un “interés legítimo” en el acto administrativo en cuestión, la Argentina no cuenta actualmente con una ley que regule la actividad del lobby o la gestión de intereses. Es notorio, sin embargo, que desde 1989 a la fecha hayan sido presentados más de 25 proyectos de ley (p.29).

Hoy, bajo el gobierno de Mauricio Macri, se han hecho diferentes propuestas que traen diversas soluciones para especificar la actividad del Lobby propiamente como tal y a quienes la ejercen, precisando las exclusiones y los requisitos para ejercer la actividad y obligando, entre otras cosas, a su registro conforme a diferentes normas de contenido y forma (por ejemplo, datos de la persona, compensación percibida por actividad, objetivos de la gestión, descripción general de actividades, etc.). Además de este registro, algunas propuestas plantean el tema de los informes de lobbistas (datos personales, métodos empleados, lista de personas que han trabajado para el lobbista, etc.) y de funcionarios y legisladores (algunos proyectos establecen que los funcionarios también deben llevar registro de las actividades de Lobby a las que están sujetos) tratando, de paso, cuestiones relativas al acceso a la información y a la confidencialidad. Los proyectos también proponen diferentes modelos en cuanto al ámbito de aplicación, la autoridad de aplicación y la de control, y sus respectivas funciones. Finalmente establecen diversas modalidades en relación a las incompatibilidades, prohibiciones, incumplimientos y sanciones. El congreso cree que es un gran avance institucional tener un gran proyecto de gestión de intereses del poder ejecutivo en el Congreso de la Nación, es el primer eslabón de un trípode indisoluble compuesto también por la regulación del conflicto de intereses y el financiamiento de la política, a nivel nacional existen 910 entidades gremiales empresariales entre cámaras y asociaciones (Del Rio, José, 2017).

D. Perú

Rodríguez Galer (2016). En Perú, al igual que en los demás países de América Latina, especialmente en aquellos que hoy poseen una mediana regulación al lobby o cabildeo, se entiende casi de similar forma, que, en una democracia emergente, la falta de un sistema formal de lobby y la existencia de un marco regulatorio, los gestores de intereses van a operar de manera informal mediante el uso de mecanismos diferentes y complejos, lo que da como resultado que los grupos de poder son los llamados a dominar toda actividad en la gestión pública (Rodríguez Galer, Nicolás Fernando, 2016, p. 1).

El mismo autor Rodríguez Galer (2016), advierte sobre las mismas dudas que se han venido manifestando a lo largo de este trabajo, cuando nos dice que el vínculo entre cabildeo y corrupción resulta similarmente difuso y complejo de modelar metodológicamente, porque, la palabra Lobby o Cabildeo conlleva –en el Perú y en numerosas otras plazas– connotaciones negativas, de asociación con lo oculto, lo corrupto y, en extremo, lo delictivo, continúa con sus temores y va más allá, “El uso de la palabra Lobby en los medios de comunicación y en el debate político local ameritaría una investigación propia que escapa al alcance del presente estudio, pero es evidente que el uso de la palabra lobby en los medios, y en especial en la prensa masiva, es –por lo general– peyorativo e incluso intercambiable en ciertos casos con términos que sí suponen corrupción o delito” (Rodríguez Galer, Nicolás Fernando, 2016, p. 2).

Sin embargo, el congreso peruano, con el propósito de eliminar muchas de esas dudas y temores, pero a la vez con el fin de regular la presencia de grupos de interés en la toma de decisiones, en el año 2003 inicia con la primera iniciativa legislativa para regular la gestión de los intereses privados, la cual apuntaba a ser una de las más completas en América Latina, dicha iniciativa fue abortada, hasta que 12 años

después se dio vida a la Ley 28024 que en la actualidad regula la gestión de intereses en la gestión pública, ley que se encuentra vigente, sin embargo, hay sectores interesados en la necesidad de construir una nueva ley de gestión de intereses para reemplazar la ya existente.

Finalmente, es bueno recordar que la Ley 28024 que regula el ejercicio del cabildeo en Perú está completamente desarrollada con base en lineamientos y recomendaciones propuestos por la OCDE, que ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública. Cambia políticas utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad.

4. CONCLUSIONES

En Colombia, se ha vuelto tan costumbre como la corrupción, hablar de la lucha contra ella, en épicas cruzadas que terminan sólo en buenas intenciones sin ninguna utilidad práctica. Ya nos hemos resignado que desde los partidos es imposible llevar a la realidad esta lucha imprescindible y urgente, porque estos se han concentrado en los tejemanejes electorales, sin mayor preocupación por el bienestar de las masas a las que dicen representar.

Los organismos de control han sido incapaces de combatir la corrupción con dureza y sin contemplaciones, y el Gobierno está limitado tanto en su voluntad como en las herramientas que garanticen su eficacia.

En cuanto al Congreso de la República, si estuviera decidido a crear leyes que impidieran las prácticas corruptas y propiciaran la transparencia, ¿quién garantiza que tales leyes serían cumplidas integralmente?

Para los ciudadanos sería tranquilizador ver que en el debate político todos los partidos se comprometieran con la idea de que el Congreso en el cual tienen

representación, legislara con digna integridad extremando los mecanismos de control a la gestión pública, y no sólo eso, sino que recuperarían la confianza en las instituciones y cumplirían con entusiasmo sus deberes con el Estado.

La mayor parte de las estrategias contra la corrupción que se han puesto en marcha en Colombia se han limitado a estatutos que quedan en letra muerta, o en la creación de consejerías o programas que no poseen la fuerza y la capacidad para cumplir con una misión tan hercúlea, contando solo con el apoyo de un exiguo grupo de ciudadanos

Es preciso también que no solo las investigaciones administrativas, se adelanten ante cualquier indicio de práctica corrupta, sino que se abran automáticamente investigaciones penales, de manera que los castigos sean más duros que la suspensión e inhabilitación. Pero más que nada, deben fortalecerse las instancias de control ciudadano, porque son los ciudadanos quienes tienen en sus manos la posibilidad de cambiar este perverso esquema de gestión gubernamental permeada por la corrupción.

Recientemente el señor Ex Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón hacía un llamado casi que lastimero a los candidatos presidenciales: “es menester hacer una revolución. Nada es más importante ahora para nuestra Nación que atajar la corrupción. Necesitamos una revolución, sobre todo cultural, que nos enseñe de nuevo, desde el principio, sobre el manejo estricto de los recursos públicos.”

En Colombia se ha estructurado una cultura para obviar las normas establecidas. A diario se puede ver que las personas buscan hacerle el ‘quite’ a cualquier tipo de regla, donde se irrespetan las filas del sistema de transporte masivo, se falsifican incapacidades para faltar al trabajo, o se copia durante los exámenes en los colegios y las universidades, por nombrar solo algunas, todas estas son manifestaciones del

fenómeno de la corrupción que se ha asimilado en la cotidianidad de Colombia como algo natural y que al no ser castigado no se crea la obligatoriedad de cambiarlo.

Colombia ha adoptado algunas fórmulas del Banco Mundial y más recientemente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para aumentar la transparencia y el acceso a la información pública, reducir los trámites, organizar los mecanismos de investigación y sanción, tipificar delitos y recuperar dineros apropiados de manera indebida. Sin embargo, no hay prueba de que estos esfuerzos hayan dado un resultado, si se consideran las mediciones disponibles de corrupción. Tampoco es factible afirmar que no han tenido algún efecto, pero en la medida en que la evidencia de su éxito es ambigua, en el mejor de los casos, o inexistente, en el peor, se debe ser cauteloso con el optimismo.

El Régimen de contratación estatal es una herramienta que permite establecer las reglas del juego entre el Estado y sus proveedores, en ese sentido el primero tiene la obligación de defender los intereses del Estado y el segundo sujetarse o someterse a las reglas impuestas por las entidades públicas. Paralelo a ello es indispensable guardar el equilibrio entre la una y la otra en procura de garantizar la justicia y la equidad en el desarrollo de los contratos estatales. La accesibilidad al Sistema de Información para la Contratación Estatal SICE y al Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP es un medio de publicidad para la actuación contractual y busca que la sociedad ejerza su papel veedor y fiscalizador acerca de los procesos y procedimientos contractuales a nivel local, regional y nacional. Las excepciones al régimen de contratación como los contratos interadministrativos, con organismos multilaterales, de las universidades públicas, etc., no permiten un control efectivo y exhaustivo a los mecanismos y criterios de contratación.

La corrupción en la contratación pública en Colombia, ha sido catalogada como uno de los problemas más notables en las entidades públicas durante los últimos años, desde los más bajos hasta los más altos cargos se han visto involucrados en casos de corrupción en la celebración de contratos estatales. Lo que denotaría que la

corrupción no se presenta por falta de regulación normativa, ya que en los últimos 10 años el Gobierno Nacional ha realizado su mayor esfuerzo expidiendo leyes con el objetivo de reducir la corrupción a la hora de celebrar los contratos, si no que por el contrario es un problema de ética y moral por parte de los funcionarios públicos que anteponen sus intereses personales y los beneficios que puedan recibir sobre la conducta que su cargo les exige.

La falta de compromiso con la Nación a la hora de desempeñarse en un cargo público es lo que ha desatado la inmensa ola de corrupción en los últimos años, el hecho de que un cargo de tal envergadura debe verse como la oportunidad de construir un mejor país y aportarle al mismo y no como una oportunidad con fines lucrativos personales, esto último ha generado una decadencia en la institucionalidad colombiana. La ética y la moral profesional son aspectos que deben regularse desde las instituciones de educación superior de la mano con el ministerio de educación.

Endurecer y hacer efectivas las sanciones para las personas que tengan un comportamiento que contrarié los manuales académicos de cada institución y las buenas costumbres es primordial a la hora de erradicar la corrupción desde la raíz, que las entidades tanto públicas como privadas tengan acceso a la información sobre el comportamiento y prácticas de los profesionales al momento de su formación permitiría tener un mejor panorama de las personas que van a ocupar cargos públicos.

Se deben volver más rigurosos los procesos de selección de los funcionarios públicos y hacer cumplir los concursos de selección para que estos cargos sean ocupados por personas que tengan las actitudes, adicional a los procesos estipulados por la Ley para la celebración de contratos estatales, la creación de comités conformados por personas que representen el interés general de la Nación sería una manera idónea para verificar que el proceso de contratación se ha cumplido y que los contratos no se están otorgando por intereses particulares, que verifiquen que el contrato que se va a celebrar es el que representa mejores ganancias para la Nación.

CAPÍTULO II

1. PERCEPCIÓN DE LA NACIONES UNIDAS Y DE LA OCDE SOBRE LA CORRUPCIÓN

La ONU Organización de las Naciones Unidas y la OCDE, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (organizaciones a las cuales pertenece Colombia), desde comienzos del siglo XXI, han venido desarrollando acciones conjuntas para combatir la corrupción. A continuación, se transcriben los principales términos de la Convención de las Naciones Unidas sobre la corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción o CNUCC, que entró en vigor en el año 2005 y cuenta hoy con 168 miembros, y la Convención Sobre Lucha Contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la cual entró en vigor en 1999 e incluye 40 estados miembros, contiene las siguientes convenciones y políticas: i. Convención Interamericana Contra la Corrupción, la cual entró en vigor en 1977 y cuyos miembros incluyen países miembros de la Organización de Estados Americanos; ii. Convención de la Unión Africana Sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción, adoptada en 2003 y tiene 33 miembros africanos; iii. Convenio Penal Sobre la Corrupción (adoptado en 1998) y el Convenio Civil Sobre Corrupción (adoptado en 1999) del Consejo Europeo; iv. Estos instrumentos ordenan que los estados miembros penalicen y castiguen una variedad de prácticas corruptas. Las leyes nacionales relevantes tienen un impacto directo sobre las empresas, especialmente en los estados miembros de instrumentos que exigen el establecimiento de responsabilidad para personas jurídicas por actos corruptos. Algunas de las convenciones internacionales arriba mencionadas (como la CNUCC y el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo Europeo) exigen que las personas jurídicas sean consideradas responsables por

actos corruptos, tal como lo hace la Convención de la OCDE de Lucha Contra el Soborno. Adicionalmente, algunos de estos instrumentos promueven expresamente la adopción de programas de cumplimiento y códigos de conducta. La recomendación de la OCDE para Combatir el Soborno Transnacional, adoptada en 2009, pide a los países miembros que animen a las empresas a desarrollar controles internos adecuados, principios éticos y programas o medidas de cumplimiento con el fin de evitar y detectar el soborno transnacional. Para apoyar esta disposición, la OCDE expidió su Guía de Buenas prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento. La Convención de la Unión Africana también exige a sus miembros que establezcan mecanismos para propiciar la participación del sector privado en la lucha contra la competencia desleal, el respeto por los procedimientos licitatorios y los derechos de propiedad (OCDE – UNODC – Banco Mundial 2013).

La mencionada Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional, destinado a combatir el flagelo de la corrupción en todo el mundo, la corrupción pone en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, el desarrollo sostenible y el Estado de Derecho, también constituye un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, por tal motivo se hace trascendental la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella. Con la ratificación por parte de 176 Estados (al 24 de julio de 2015), la Convención ha establecido la oposición a la corrupción como norma mundial y ha hecho de la eliminación y lucha contra la corrupción una aspiración mundial. Los Estados parte, deben adoptar medidas poderosas para prevenirla, cada Estado está obligado a garantizar la existencia de un órgano u órganos, de acuerdo con su capacidad, encargados de prevenir la corrupción mediante la aplicación de las políticas. Por lo tanto, una de las principales obligaciones de los Estados parte en virtud de la Convención, y sobre la cual han de rendir cuentas en el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación

de la Convención, es garantizar que sus políticas de lucha contra la corrupción sean eficaces y se coordinen y evalúen periódicamente (Naciones Unidas 2017).

2. LOBBYSMO O CABILDEO Y ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN COLOMBIANO

Basados en el concepto que se ha utilizado a lo largo de este trabajo sobre Lobby o Cabildeo, y aceptando que es una actividad que se ejerce libremente desde hace mucho tiempo en Colombia, y que existen grupos de presión encargados de realizarla al interior de las diferentes ramas del poder público, especialmente en la Rama Legislativa y en el sistema de contratación pública, en el año 2011 se desarrolló la Ley 1474, más conocido Estatuto Anticorrupción. cuyo objetivo puntual, es el de dar respuesta a los vacíos en el tema de corrupción, esencialmente en lo concerniente con la contratación estatal, orientándose a fortalecer la prevención, la investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Es así como se establecen medidas administrativas, penales, disciplinarias en la lucha contra la corrupción (Secretaría de Transparencia, 2011).

El texto que aparece en el estatuto sobre el tema de Lobby o Cabildeo, es el siguiente CAPÍTULO IV Regulación del lobby o cabildeo. Artículo 61 ACCESO A LA INFORMACIÓN. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.

La Presidencia de la República y la Secretaría de Transparencia en el año 2016, se comprometieron en desarrollar el Capítulo IV del Estatuto, es decir crear o buscar los mecanismos para la regulación de Lobby o Cabildeo, es decir desarrollar un proyecto de ley para regular el ejercicio del cabildeo en el país, manifestó en ese entonces el deseo de que dicho proyecto se hiciera en línea con “los 10 Principios de la OCDE (2013), en el cual quedara claramente definido lo que se entiende por Cabildeo,

cabildero y sujetos pasivos del cabildeo (que incluye servidores de alto rango de las tres ramas del poder público), que incluyera una disposición relacionada con los registros de agenda pública a través de la cual se obligara a los sujetos pasivos a registrar y publicar mensualmente las reuniones sostenidas, los viajes realizados y los regalos o donaciones recibidos, de modo que puedan ser consultados por cualquier ciudadano, buscaría crear el registro público de cabilderos, donde estarían inscritas todas las personas (tanto naturales como jurídicas) que ejercen o ejercerán actividades de cabildeo ante el Congreso de la República. Así las prohibiciones, su deber compartido de promover la transparencia e integridad en la toma de decisiones públicas, algunas actividades que no son consideradas como Cabildeo la idea era que este articulado fuera parte del Estatuto como iniciativa gubernamental o impulsada desde el Congreso de la República. Todo ello con el fin de promover la transparencia en el ejercicio del cabildeo y asegurar por lo tanto un campo de juego equitativo para todos los actores que deseen promover sus intereses en el marco de toma decisiones públicas.

Lamentablemente, el proyecto de ley que pretendía desarrollar el Capítulo IV del Estatuto, basada en los 10 Principios de la OCDE (2013); así como, el modelo de regulación del Cabildeo de Estados Unidos y de Chile, fueron descartados o abortados por el Congreso de la República.

2.1. CORRUPCION EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

El Estatuto de Contratación Pública en Colombia define el contrato estatal como “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el Derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” (L.80,1993), es importante destacar que la diferencia entre este y un contrato general, se basa en el elemento estatal, es decir que una de las partes es la Administración Pública.

En concordancia con la Ley 80 de 1993, artículos primero y trece, los cuales indican que los contratos estatales se deben regir por disposiciones civiles tanto como comerciales, así como normas especiales del estatuto contractual colombiano, se rige por principios del derecho que de acuerdo con la Escuela Superior de Administración Pública dentro del principio de transparencia se encuentran: “Modalidades selección obligatorios, selección objetiva, notificaciones y publicidad, derecho de contradicción, pliego de condiciones objetivos y actuaciones públicas.” (Serna, 2009, p.65).

En cuanto al concepto de acto generador de obligaciones como lo define el Estatuto Contractual, comprende las diferentes manifestaciones de voluntades que modifican el ordenamiento jurídico, a partir de ahí, se derivan los actos que surgen de la autonomía de la voluntad, en cuyo caso se establece que esta es de la administración, en el siguiente sentido: “Nada impide que el Estado al momento de discutir el contenido del contrato acuerde de manera libre las reglas a las que ha de someterse para su cumplimiento, por encima de las normas de la costumbre mercantil, siempre que en sus actuaciones busque por encima de todo, la realización de sus propios fines, definidos en la Constitución política y la ley”. (Dussán, 2005, p. 38).

A. Concepto de licitación Pública

Para Urdaneta (1996) la licitación es un “procedimiento por medio del cual una entidad convoca a varios proponentes que, analizando condiciones especiales, le ofrezcan la ejecución de un trabajo o la prestación de un servicio, a cambio de una remuneración pactada específicamente y en un plazo predeterminado.” (p.98)

Otra definición, de orden jurídico la entrega el Concejo de Estado, máximo Órgano Judicial Administrativo, define la licitación pública como un “procedimiento de formación del contrato que tiene por objeto la selección del sujeto que ofrece las condiciones más ventajosas para los fines de interés público, que se persiguen con la contratación estatal” (CE, Sala Plena, No. 12037, párr.1 2001) así mismo lo compara con la definición del Alto Tribunal donde precisa que “la razón de ser de la licitación

pública debe analizarse desde dos aspectos: con relación al Estado y con relación a los administrados”. (Marienhoff, 1992, citado por (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, No. 12037, párr..2)

Respecto de la anterior definición, es importante tener en cuenta que el objetivo de la licitación es lograr que el contrato favorezca a la Administración Pública, garantizando el cumplimiento de aspectos tales como: la calidad, ejecución, costos, tiempos, entre otros; respecto al administrador, se busca una garantía para estos, tomando como base el principio de igualdad entre los proponentes y su relación con la Administración Pública buscando tratos igualitarios y justos.

B. Análisis de la corrupción en la contratación estatal a la luz del caso de la Ruta del Sol – Odebrech

En el año 2010 se suscribe el Contrato Estatal No. 001 de 2010- Sector 2 con el Consorcio Ruta del Sol, integrado por la empresa brasilera Constructores Norberto Odebrecht con una participación del 25.01% dentro del consorcio, las empresas Colombianas Odebrecht Latinvest Colombia S.A.S con un 37% de participación, Estudios y Proyectos del Sol Episol con un 33% de participación, esta última haciendo parte de la empresa Corficolombiana cuyo accionista mayoritario es el Grupo Aval, y CSS Constructores S.A. con un 4.99% de participación dentro del consorcio. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2016, párr. 1)

Según lo observado en el Portal Web de la ANI, la fecha del acta de inicio del contrato fue del 31 de marzo de 2010, cuyo objeto contractual era: el otorgamiento de una concesión para que, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el concesionario, elabore los diseños, financie, obtenga las licencias Ambientales y demás permisos, adquiera los predios, rehabilite, construya, mejore, opere y mantenga el trayecto comprendido entre Puerto Salgar y San Roque. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2016, párr. 1)

El tramo adjudicado comprende el sector 2 de la autopista Ruta del Sol, que tiene una extensión de 528 kms desde Puerto Salgar, en el Departamento de Cundinamarca, hasta San Roque, en el Departamento de César. (BNAmericas, 2018). El valor del contrato fue de \$2.474.398.909.000 por la Troncal + \$799.647.416.266 este valor fue adicional mediante otrosí para el tramo de Transversal Rio de Oro/Aguaclara/Gamarra en el año 2014.

El acta de inicio del contrato contenía un plazo de veinte (20) años para ejecutar el objeto contractual, de la misma manera, se observaban los requisitos cumplidos por el concesionario, pactados en el contrato para poder dar inicio a la ejecución del mismo, es decir, presentación de constancia de estar al día con el pago de aportes parafiscales, haber pagado la publicación de un extracto del contrato, presentación de la garantía única a favor de entidades estatales; así mismo, la ANI indicó que dentro de los documentos soportes en el Portal Web se contaba con el contrato de interventoría, suscrito con la empresa Cano Jiménez Estudios S.A. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2016, párr. 1)

Todo parecía que se trataba de un proceso claro y ajustado, con ejecución del contrato en marcha; sin embargo, cuando en el año 2014, se inició una investigación por corrupción en el Brasil en donde se nombraba a la firma Odebrecht, al mismo tiempo que se iniciaban investigaciones a la misma firma en los Estados Unidos como resultado de la misma, se presentó la captura del Presidente de Odebrecht Marcelo Odebrecht, posteriormente, se estableció que varios países de Latinoamérica se encontraban involucrados en los hechos de corrupción con la firma investigada.

La información que contenía nombres, valores y contratos investigados por Estados Unidos se traslada a la Fiscalía General de la Nación en Colombia, Entidad que inició la correspondiente investigación; se inician indagaciones contra el Ex Viceministro de Transporte Gabriel García Morales y el Ex Director del INCO Luis Andrade y otros empresarios colombianos. Así mismo, la fiscalía indica que el 21 de diciembre de 2016 se celebró un acuerdo entre la firma Odebrecht, la Procuraduría de Brasil, el

Departamento de Justicia de los Estados Unidos y la Procuraduría General de Suiza, en el cual la firma Odebrecht reconoció el pago de sobornos en 12 países para la obtención de contratos. (Fiscalía General de la Nación, 2017, párr. 1)

Con el fin de entender mejor lo sucedido en los procedimientos de contratación en Colombia en este caso, se debe analizar un estudio que hizo la fiscalía al momento de establecer la necesidad y la conveniencia para abrir el proceso de licitación, dichos argumentos quedaron plasmados en un documento publicado en marzo de 2009 en el SECOP, determinando el inicio del proceso, es decir la apertura de la convocatoria de la licitación pública y especificando las condiciones pactadas en el pliego y los requisitos que deben cumplir los oferentes en la convocatoria.

El citado documento determina que la Ruta del Sol y sus correspondientes sectores conforman uno de los más grandes proyectos de infraestructura que se ha desarrollado en el país de acuerdo con el INCO, pues esta misma entidad determinó la importancia de esta ruta en el desarrollo y la integración económica tanto de países vecinos como de la región, uno de sus principales objetivos es lograr la reducción de “costos de operación de vehículos de carga y pasajeros, ahorros de tiempo de viaje, disminución de accidentalidad y mejoras en la accesibilidad de las instituciones del Estado encargadas de la seguridad” (Instituto Nacional de Concesiones, 2009, párr.2)

La misma entidad manifiesta que este proyecto va acorde con la integración de la agenda interna del Gobierno Nacional y el proyecto “Visión Colombia II Centenario 2019”, que busca pretende integrar políticas públicas de mejoramiento de acción estatal, y la idea es presentar para el año 2019 los resultados satisfactorios, en donde se destaque el desarrollo de la infraestructura física en el país. que el desarrollo de estas vías articula con el “Programa de Desarrollo de Autopistas” creado con el CONPES 3413 del 2006 con la finalidad de crear competitividad nacional e internacional, así lo manifestó la entidad.

Una vez se aclara la necesidad por la cual se abre la licitación pública de contratación, se encuentra que en el portal del SECOP el INCO publican todos los documentos necesarios que dan cuenta del proceso licitatorio, estudios previos, matriz de riesgos; así como, el contrato que posteriormente va a ser suscrito entre las partes y un sinnúmero de adendas al contrato en diferentes meses.

De otro lado, el 16 de diciembre de 2009 el diario el Espectador publicó un artículo informando que se adjudicaron los tres tramos de las vías de la Ruta del Sol, después de muchos tropiezos “El proceso que tuvo muchas críticas y una guerra sucia de los proponentes para tratar de descalificar a sus oponentes logró finalmente superar los obstáculos y abrirse campo en medio una dura batalla mediática. “(Chacón, 2009, párr. 4). La adjudicación de acuerdo con lo planteado por la ANI se realizó mediante audiencia pública y fue presidida por el Ministro y el Viceministro de Transporte de la época.

Para adjudicar el contrato, el INCO emite la Resolución No. 641 el 15 de diciembre de 2009, en ella expone los motivos de la apertura de la licitación pública, indica que las propuestas presentadas para el sector dos fueron: Vías del Sol Autopistas S.A. PSF, Estructura Plural Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Ruta del Sol SAS Y Unión Temporal Concesión RDS. Fija la fecha para la celebración de la audiencia de adjudicación el día 14 de diciembre de 2009, reanudándose el 15 de diciembre en donde se conocen los resultados definitivos de la evaluación para el sector II, dando como adjudicatario la futura sociedad Ruta del Sol S.A.S, uno no admisible y otro rechazado. Al finalizar dicha audiencia que contaba además con delegados de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, así como del comité evaluador y asesor y medios de comunicación, se refirió el Señor Ministro de Transporte, afirmando que: “durante todo el proceso, tanto de estructuración como de evaluación, el Gobierno Nacional ofreció todas las garantías para que el proceso se desarrollara con transparencia, rigurosidad, en un ambiente de competencia en igualdad de condiciones y con ello asegurar que se cumpliera con lo establecido en el pliego de condiciones. (Revista Dinero, 2009, párr.6).

El procedimiento para escoger dicha propuesta por parte del Comité Evaluador, fue criticado muchísimo, ya que el día de su adjudicación, se dieron a conocer los siguientes resultados para la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S: oferta económica, 800 de 800 puntos; apoyo a la industria nacional, 100 de 100 y oferta técnica, 100 de 100, para un puntaje definitivo de 1.000 sobre 1.000. En varios artículos periodísticos se dijo que hubo cuestionamientos al proceso de evaluación debido a la descalificación que se propuso hacer la firma Odebrecht de los demás proponentes, fue así como Miguel Ricaurte Lombana expresidente de OHL y representante legal de la empresa Vías del Sol Autopistas SAS proponente no admisible en la licitación, indicó a varios medios de comunicación en el año 2017 que cuando se conoció el valor que se presentó en sobre cerrado que cobraría Odebrecht era muy superior mucho al presentado por la empresa que representó y que no había justificado la falta de experiencia factor de evaluación que lo había hecho inadmisible.

Las dudas que presentó el señor Lombana, posterior a la adjudicación del sector II, según el Espectador (2017), fueron expresadas en comunicaciones que el mismo dirigió al Gerente del INCO Gabriel García Morales, allí le expresó su preocupación por las razones que tuvo el Comité Evaluador que manifestaban que Vías del Sol Autopistas (VDS) no acreditó y soportó debidamente su oferta y experiencia, por eso estimó que lo que la Entidad pretendió era que VDS no participara en el proceso, logrando que para el sector II solo un proponente lograra cumplir con los requisitos, situación que va en contra de la libre y sana competencia.

De regreso a la investigación, según la Fiscalía General de la Nación (2017), recopiló las pruebas suficientes para formularle los delitos de cohecho impropio, interés indebido en la celebración de contratos y enriquecimiento ilícito al Ex Director del INCO Gabriel García y ex Viceministro de Transporte, siendo capturado el 12 de enero de 2017 ya que según comunicado oficial de la Fiscalía, García habría exigido el pago de USD 6.5 millones para la adjudicación del Sector II Ruta del Sol a la afirma Odebrecht, convirtiéndolo en el único habilitado.

Durante la etapa de ejecución del contrato la fiscalía pudo hallar que la firma Odebrecht habría ofrecido y sobornado a diferentes funcionarios públicos, esto se traduce en pagos irregulares que ascendería a más de 84.000 millones de pesos, adicionalmente se pagó US 4,6 millones para la adición de la Ruta Ocaña - Gamarra, efectuando un pago grande en el exterior y otros en sus filiales en Colombia.

En ese orden de ideas se colige que uno de los más relevantes hechos que afectaron este contrato, fue efectuar pagos para que la obra ruta Ocaña – Gamarra que corresponde a la adición No. 3 del 15 de julio de 2013 fuera manejada como adición por la Agencia Nacional de Infraestructura mas no mediante licitación que hubiera sido lo pertinente, y tener en cuenta lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007:

(...) En los contratos de concesión de obra pública, podrá haber prórroga o adición hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado, independiente del monto de la inversión, siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial. (L. 1150, 2007)

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha explicado que el contrato de concesión de obra pública tiene un elemento importante, este es la posibilidad de modificación a través de prórrogas o adiciones, situación que está limitada ya de acuerdo a la alta Corte, no se pueden transformar los elementos esenciales del contrato, como por ejemplo su objeto, esto requiere un proceso de selección y demás formalidades que la ley exige de acuerdo con los principios de la Función Administrativa: Ciertamente, tal interpretación, permite que bajo la apariencia de una adición o prórroga, se delegue a un concesionario, sin que se surta un proceso de selección objetivo, la ejecución de una obra completamente nueva, aunque esté relacionada con el objeto del primer contrato, limita los principios antes mencionados. (C.C., C-300/12, párr. 45, 2012).

Lo contentivo del Otrosí No. 03 al contrato de Concesión No. 001 de 2010, explican que el Concesionario, es decir el Consorcio Ruta del Sol, le comunicó al Gobierno Nacional su disposición en cuanto a capacidad técnica y operativa con el fin de que se analizara la posibilidad de que ellos intervinieran y pudieran realizar la rehabilitación y el mejoramiento también en la Vía Ocaña-Agua Clara-Gamarra-Puerto Capulco y variantes entre los Municipios de Ocaña, Río de Oro y Aguachica tomándolo como actividades adicionales del contrato inicial.

La posibilidad de considera el Otrosí, como actividades adicionales fue aceptada por el Interventor, quien emitió un informe de la viabilidad y legalidad de la propuesta por parte del Concesionario. Para el 21 de diciembre de 2012 el Concesionario presenta el presupuesto para el diseño de rehabilitación y mantenimiento de estas nuevas vías.

El 29 de enero de 2013 el Concesionario entregó tanto a la ANI como al Interventor, el estudio de conveniencia realizado y procede la Entidad a emitir concepto jurídico sobre esta adición, en su concepto jurídico, la Vicepresidencia Jurídica de la ANI recurre a apartes de la Sentencia C-300 de 2012 de la Corte Constitucional, adecuando la exposición de motivos de la alta Corporación así: En consecuencia, en criterio de la sala, al menos en el marco de los contratos estatales de concesión de obra pública celebrados en vigencia del artículo 28 de la Ley 1150, si es posible celebrar adiciones que versen sobre nuevas obras “directamente relacionadas con el objeto concesionado” o para “la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos” Tales adiciones no representen, en principio, un nuevo contrato sino modificaciones del contrato original. Estas adiciones que se hayan celebrado o se llegaren a celebrar en estos términos después de la entrada en vigencia de la Ley 1250, en tanto no son nuevos contratos se siguen rigiendo por el artículo acusado (Agencia Nacional de Infraestructura, 2009, p. 4)

Se puede determinar que la Entidad omitió algunos apartes de esta misma sentencia, en donde la Corte ha explicado que no se pueden modificar los elementos esenciales del contrato, si esto es así, se deberá adelantar una nueva selección objetiva. Lo anterior da cuenta de la delgada línea de interpretación que se le puede dar a la posición de la Corte, y el abuso de esta interpretación por parte de la ANI, amañando la jurisprudencia a su beneficio y manteniéndola como soporte del concepto jurídico emitido. De esa manera, es claro que no solo bastó que el Concesionario tenga los estudios técnicos de la nueva obra; pues realmente consiste en un mantenimiento y rehabilitación de un nuevo tramo y no son obras relacionadas directamente con el objeto concesionado.

Concluye el concepto de la Vicepresidencia Jurídica de la ANI con la aceptación de la viabilidad teniendo como soporte jurisprudencial únicamente la sentencia C-300 de 2012 de la Corte Constitucional y las reglas del contrato inicial de Concesión, omitiendo notoriamente la selección objetiva que se debió iniciar para contratar este nuevo tramo. Adicionalmente a la búsqueda de la supuesta necesidad para que surja el otro si No. 3 se especifican los valores adicionales con los que esta nueva adición se financió con recursos provenientes de la subcuenta de supervisión de área del contrato inicial que fueron ingresados a la Fiduciaria Corficolombiana S.A.,

Por otra parte, la Fiscalía General de la Nación (2017), ha indicado que los pagos en Colombia se habrían hecho desde las filiales es decir Concesionaria Ruta del Sol II y Consorcio Constructor Ruta del Sol CONSOL, a través de contratos ficticios de Prestación de Servicios que nunca habían sido ejecutados, el dinero se distribuía a través de subcontratos, que según la Fiscalía ya se habrían identificado cinco personas jurídicas con las cuales se suscribieron dichos contratos de obras que no fueron ejecutados pero que de acuerdo con los elementos probatorios recaudados en la investigación daban cuenta que las cifras fueron cobradas mediante diferentes facturas.

La Fiscalía General de la Nación, en un comunicado, además de detallar todos y cada uno de los contratos suscritos y que no fueron ejecutados por las diferentes sociedades, se indican las capturas que hasta el momento se habrían generado por los resultados de la investigación en Colombia, pues la Fiscalía aclara que las evidencias recolectadas hacen parte de los pagos efectuados dentro del territorio colombiano mas no desde el Departamento exterior de la firma Odebrecht, pagos reconocidos por la firma ante autoridades extranjeras. Las capturas e imputaciones a la fecha de salida del comunicado fueron para: el “Ciudadano portugués Eder Paolo Ferracuti, representante legal de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. a quien se le imputarán los delitos de concierto para delinquir agravado y lavado de activos, Ciudadano brasilero Marcio Marangoni Marangoni, funcionario del Consorcio Constructor Ruta del Sol - CONSOL, a quien se le imputarán los delitos de concierto para delinquir agravado y lavado de activos, Ciudadano brasilero Amilton Ideaki Sendai, funcionario de la Constructora Norberto Odebrecht S.A., a quien se le imputarán los delitos de concierto para delinquir agravado y lavado de activos, Federico Gaviria Velásquez, a quien se le imputaron los delitos de concierto para delinquir, cohecho por dar u ofrecer, lavado de activos, tráfico de influencias de particulares y enriquecimiento ilícito de particulares. El señor Gaviria, quien se encuentra privado de la libertad, se allanó a los cargos de concierto para delinquir, lavado de activo y enriquecimiento ilícito de particulares el pasado miércoles 19 de julio, Eduardo José Zambrano Caicedo, representante de Consultores Unidos, a quien se le imputaron los delitos de concierto para delinquir, lavado de activos y enriquecimiento ilícito de particulares. El señor Zambrano Caicedo se allanó a los cargos de enriquecimiento ilícito de particulares el pasado miércoles 19 de julio, Gustavo Adolfo Torres Forero, representante legal de la Compañía Profesionales de Bolsa, a quien fue capturado el día de hoy y se le imputarán los delitos de lavado de activos y enriquecimiento ilícito de particulares.” (Fiscalía General de la Nación, 2017, p.5).

En desarrollo las investigaciones penales, se hizo necesario establecer como estaba siendo ejecutado el contrato del sector II, sobre el cual se encontraban pruebas

contundentes de irregularidades en su adjudicación y los contratos ficticios y malos procedimientos administrativos, por esto para el mes de enero de 2017 el entonces Senador Iván Duque Márquez mediante comunicado le solicita a la Superintendencia de Industria y Comercio adelantar las investigaciones y acciones pertinentes considerando la violación al Régimen de libre competencia por parte de la Empresa Odebrecht.

De igual forma solicita que se “esclarezcan las responsabilidades administrativas y jurisdiccionales el caso a las empresas que con conocimiento, acuerdo, omisión y/o complicidad hayan vulnerado el régimen de libre competencia” (Duque Márquez, 2017, p.2), esta solicitud la basa el Ex Senador en las investigación de conocimiento público que venía adelantando la Fiscalía en cooperación con el Departamento de Justicia de los EE.UU, claramente la justificación es poder identificar las fallas de las Entidades Estatales en la fraudulenta adjudicación del contrato en investigación.

Por la solicitud anterior la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) emite la Resolución No. 5216 del 16 de febrero de 2017 ordenando “a título de medida cautelar, la suspensión o cesación de los efectos de las conductas presuntamente contrarias a la libre competencia económica desplegadas por la Agencia Nacional de Infraestructura y su ex funcionario y la Concesionaria Ruta del Sol” (Res.5216, 2017) del Contrato de Concesión No. 001 del 14 de enero de 2010.

Todo ello de acuerdo con la facultad que por ministerio de Ley tiene la SIC para adelantar la inspección, vigilancia y control para la protección de la libre competencia económica, debido a esto, la Entidad inició la actuación administrativa con el fin de evaluar si dentro del proceso de Licitación Pública No. SEA-LP-001-2009 que dio lugar al contrato de Concesión No.001 se generaron conductas anticompetitivas con el fin de dictar medidas que protejan el orden legal, actuaciones consagradas en el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009.

La SIC ha analizado mediante esta resolución que el Decreto 2153 de 1992 Determina dos tipos de conductas anticompetitivas las cuales son: por un lado, la creación de acuerdos que lleven de forma taxativa o por objeto la colusión, esto último quiere decir “cuando personas o empresas que participan en una licitación o contratación se ponen de acuerdo para manipular o amañar el resultado a través de acuerdos de precios, propuestas técnicas o geográficas, y así excluir a otro competidor” (Revista Semana, 2011, párr. 3), y por otro lado acuerdos que tengan efectos para adjudicación de contratos, concursos o términos para presentación de propuestas.

Para la Superintendencia de Comercio Industria y Turismo, las medidas cautelares emitidas y en el caso analizado en particular, parten de dos premisas: (i) la apariencia de una infracción administrativa y (ii) el peligro para el interés jurídico tutelado que se postergue la protección hasta la decisión final.

Respecto a la primera, la SIC en medio de su análisis y de acuerdo a la información brindada de la investigación adelantada por el Departamento de Justicia de EE.UU, la SIC concluye que la Organización Odebrecht habría incurrido en una infracción administrativa por la presunta comisión de conductas anticompetitivas para la adjudicación del contrato de la Ruta del Sol sector II a través de sobornos a funcionarios de la ANI, esta conducta está totalmente prohibida en los procesos de contratación de acuerdo con el Decreto 2153 de 1992, artículo 47 que indica: (...) acuerdos contrarios a la libre competencia. Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente Decreto se considera contrarios a la libre competencia, entre otros, los siguientes acuerdos: (...) 9. Los que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos en las propuestas (Decreto 2153, 1992).

Es necesario aclarar que cuando la Entidad Pública elabora los pliegos de condiciones, este proceso es una de las oportunidades donde se puede presentar el

delito de colusión con el intercambio de información irregular para direccionar la licitación, en la presentación de la oferta también se puede presentar: “a. Posturas encubiertas: se acuerda presentar ofertas que no tienen la posibilidad de obtener adjudicación. b. Supresión de ofertas, c. Rotación de ofertas: acuerdo de turnos para ganar, d. Asignación de mercados” (Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, 2017, p.13)

A esta altura de la investigación administrativa y contando con lo recolectado por la Fiscalía, la Superintendencia plasma en la resolución, que sus actuaciones se basan en las declaraciones y acuerdo de colaboración entre la organización Odebrecht y el Departamento de Justicia de los EEUU, de lo cual resultó que la Organización se declarará culpable (de llevar a cabo mediante organización criminal sobornos para la adjudicación de diferentes obras de infraestructura en diferentes países latinoamericanos), brindar información y pagar una sanción en cambio de la solución de los cargos criminales a nivel internacional.

En un acuerdo de colaboración entre Odebrecht y Depto. de Justicia de EEUU que tradujo la Fiscalía General de la Nación, según la Resolución, el esquema de Soborno sucedió así:

(...) 19. Entre los años 2001 y 2016 ODEBRECHT junto con sus cómplices, a sabiendas y queriendo acordaron de manera corrupta para dar cientos de dólares en pagos y cosas de valor, en beneficio de agentes, partidos políticos, oficiales, políticos, candidatos políticos extranjeros, para asegurar ventajas e influenciar aquellos oficiales para la obtención de negocios en diferentes países. 20. Durante este periodo de tiempo ODEBRECHT junto con sus cómplices pagaron aproximadamente 788 millones de dólares en sobornos para tener por lo menos 100 proyectos en diferentes países incluidos: Angola, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela. 21. Para promover este esquema de soborno ODEBRECHT y sus cómplices crearon y fundaron una estructura financiera secreta que operaba cuentas corruptas para así

realizar pagos de sobornos beneficiando oficiales, partidos políticos, oficiales del partido y candidatos políticos extranjeros. Durante el tiempo de desarrollo de esta estructura financiera secreta, esta evolucionó en el 2006 y se creó la división estructura de operaciones, una división independiente de la compañía. Esta división estructura de operaciones funciona de manera efectiva como un departamento de sobornos dentro de ODEBRECHT y otras entidades relacionadas. Para disfrazar esas actividades la división es de operaciones (sic) estructuras utilizado off book “DROUSYS”, que permito a los miembros de esta división estructura de operaciones comunicarse entre ellos y operadores financieros externos. Posteriormente en sus cómplices del soborno y así evitar y asegurar que los correos electrónicos y mensajeras fueran conocidos utilizando claves y nombre secretos” (Negritas fuera de texto). (Resolución No. 5216, 2017)

De igual forma en dicho acuerdo de colaboración Odebrecht se refirió a los sobornos de manera directa en Colombia: “...51. En o alrededor de y entre los años 2009 y 2014 Odebrecht, realizó y provocó pagos por más de \$11 millones en pagos corruptos en Colombia con el fin de asegurar contratos de obras públicas. La compañía obtuvo beneficios por más de \$50 millones como resultados de estos pagos corruptos. 52. A modo de ejemplo, en o alrededor de y entre los años 2009 y 2010, Odebrecht acordó pagar, y luego pago por medio de la División de Operadores Estructurados (Division of Structured Operations) con la autorización del empleado 6 de Odebrecht, un soborno por \$6.5 millones a un funcionario del gobierno encargado de adjudicar un proyecto de construcción con el Gobierno Colombiano a cambio de la asistencia para ganar el proyecto. (Traducción oficial). (Negritas y subrayas fuera de texto)” (Resolución No. 5216, 2017)

Con base en lo anterior la SIC inicia con visitas de inspección a diferentes Entidades corroborando lo investigado por la Fiscalía, pudo con esto llegar a concluir el detalle de como el Señor Gabriel García Morales en su calidad de Viceministro de Transporte y Gerente General del entonces INCO, direccionó el proceso para que la propuesta de la organización Odebrecht fuera la adjudicada al

contrato faltando a la libre competencia a cambio de un soborno del cual la Fiscalía ya había obtenido las pruebas contundentes.

Argumenta la SIC, Se debe tener en cuenta que se configuraron varios delitos como resultado de las investigaciones adelantadas, ya que en audiencia pública del proceso penal que se surtió el 15 de enero de 2017, Gabriel García aceptó los cargos que le habían sido imputados: cohecho impropio, interés indebido en la celebración de contratos y enriquecimiento ilícito; y por otro lado la aceptación de los cargos por parte de Odebrecht antes autoridades extranjeras y la disposición de colaboración con la Fiscalía General de la Nación, acogiéndose al principio de oportunidad y pago de una reparación integral a cambio de ciertos beneficios, siendo condenado a cinco (5) años de prisión.

La SIC en su acto administrativo, indicó lo grave que resulta que en los procesos de selección contractual se altere la libre competencia, lo que conlleva a consecuencias económicas irreparables, adicional generando rentas ilícitas para los que quieren verse beneficiados a costa de estas acciones. Las lesiones al Patrimonio Público son grandes y pueden poner en desventaja otras inversiones públicas, esto mismo no solo va en contravía de la finalidad que tiene la Contratación Estatal alineada con los fines esenciales del Estado sino que también afecta el desarrollo económico de todo el país, reiteró la SIC. Aunado a lo anterior y en referencia con las rentas ilícitas que obtuvo la organización brasilera, la Resolución en mención supone una grave afectación económica debido al hallazgo encontrado en la resolución del INCO al adjudicar el contrato del Sector II, que indica en su parte considerativa:

... (c) Que el INCO cuenta con autorización para comprometer vigencias futuras máximas en su presupuesto de inversión por los montos que se detallan a continuación, autorización que consta en la comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suscrita por la Secretaria Ejecutiva del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS del 9 de marzo de 2009. (Resolución No. 5216, 2017)

Determina la Superintendencia de Industria y Comercio, que el proceso de Selección Contractual SEA-LP-001-2009, a la vez que la adjudicación del contrato No. 001 del 14 de enero de 2010, no correspondió a una libre competencia económica de los proponentes en igualdad de condiciones ni que la propuesta respondiera a la mejor presentada con las mejores condiciones técnicas y financieras para el beneficio del Estado, situación que se desprendió de la conducta ilegal de un alto funcionario de la Entidad contratante al realizar acuerdos contrarios desfavoreciendo además el principio de selección objetiva.

Por todo lo anterior, la SIC le ordena a la Agencia Nacional de Infraestructura a título de medida cautelar la terminación y liquidación del contrato en el Estado en que se encontrara, debido a que este se celebró siendo resultado de conductas ilegales, contrarias al régimen de libre competencia, así mismo le ordena iniciar luego de liquidado el contrato, un nuevo proceso de licitación pública garantizando la libre competencia y asegurando la terminación del objeto contractual inicial.

Para la misma época, el 26 de enero de 2017 el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo instauró una demanda a través del medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos, contra la Concesionaria Ruta del Sol y la Agencia Nacional de Infraestructura ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos de: moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Adicionalmente, se solicita en la demanda, que la Agencia Nacional adopte las medidas necesarias para el restablecimiento y mejora de la prestación del servicio público de transporte en las vías objeto del contrato, tomando los recaudos necesarios para el restablecimiento de los derechos colectivos vulnerados, evitando mayores sobre costos para el Estado que puedan paralizar el servicio, nuevamente afectado de una manera aún más grave intereses generales; así como el pago a modo de

indemnización de una suma determinada de dinero con el fin de resarcir los perjuicios causados.

Además de lo anterior, el Procurador solicita que se decreten las siguientes medidas cautelares de urgencia a lo cual accede el Tribunal: (i) declarar la suspensión provisional del contrato de concesión No. 001 de 2010 hasta tanto se dicte sentencia, (ii) ordenar al Presidente de la República para que designe la autoridad que administrare el Proyecto Ruta de Sol, para que esta misma ejerza la vigilancia y control de la obra y recursos públicos, (iii) ordenar embargo de cuentas bancarias y bienes al Concesionario Ruta del Sol, es decir todos los integrantes del Consorcio. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, No.8300, 2018).

El tribunal procede a dar traslado de la demanda a las partes accionadas, tanto la Concesionaria Ruta del Sol como sus integrantes y demás Entes para que contesten en tiempo la correspondiente demanda. Para julio de 2017 se fija la fecha de conciliación la cual es fallida por no existir ánimo conciliatorio, posteriormente se presentan los alegatos de conclusión en donde la Concesionaria Ruta del Sol se defiende con los siguientes argumentos:

El contrato de Concesión se financió con recursos privados; y que la Concesionaria es una persona distinta de los socios que la conforman, por lo que la responsabilidad y las consecuencias económicas de los actos ilegales de uno de sus accionistas no puede afectarlas. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, No. 8300, 2018).

De la misma manera, el concesionario afirmó que los recursos los auditaba la interventoría del contrato y que eran administrados por el patrimonio autónomo conformado para ello, y que los actos de corrupción se cometieron previo a la adjudicación del contrato y que era el señor Gabriel García en su momento como Gerente del INCO quien habría recibido la suma de dinero y había sido sentenciado a prisión en el proceso penal correspondiente y las investigaciones de los señores

Bernardo Vial y Otto Bula, uno como congresista y otro como particular en cuanto a la suscripción del otro si vía Ocaña- gamarra.

Por su parte la Agencia Nacional de Infraestructura ANI en sus alegatos de conclusión, solicita que el Tribunal declare que las firmas integrantes del Consorcio Ruta del Sol así como el Señor Gabriel García son los responsables de los perjuicios que se le ocasionaron al Estado Colombiano, por motivo de los hechos de corrupción, lo anterior debido a que indica que el acto que cometió un funcionario de su entidad no genera que la responsabilidad sea de la ANI, pues fue el funcionario que se valió de su cargo para favorecer intereses personales y de terceros que no tenían que ver con los intereses de la Entidad.

Analizados los argumentos y terminadas las actuaciones procesales en el marco del proceso iniciado, el Tribunal profiere sentencia el 06 de diciembre de 2018 declarando: (i) la suspensión definitiva del contrato No. 001 de 2010, así como sus modificaciones, (ii) declara como responsables de actos de corrupción que dan lugar a la vulneración de los derechos colectivos que se pretenden proteger, a la Concesionaria Ruta del Sol y todos sus integrantes así como al Sr. Gabriel García, José Elías Melo, Otto Bula, Luis Bueno, Luis Mameri y Luiz DaRocha.

Adicionalmente a los anteriormente nombrados, declararlos responsables de la vulneración de derechos en defensa del patrimonio público, acceso a servicios públicos y la libre competencia; por esto se impone una sanción de multa por valor de \$800.156'144.362 a favor de la Nación- Ministerio de Transporte, también declara la inhabilidad por diez años como proponentes, para celebrar contratos estatales o ejercer cargos públicos. Ordena a la ANI a cumplir lo preceptuado por el Consejo de Estado en sentencia de agosto de 2015, esto es, las manifestaciones explícitas de los proponentes en los estudios previos, en los pliegos de condiciones y en las cláusulas contractuales.

Uno de los objetivos que se busca con esta sentencia es “que las Entidades adopten las medidas pertinentes para prevenir los actos de corrupción, el hecho de que en los procesos contractuales la información suministrada por parte de la Entidad y el proponente sea más clara y específica, lo cual ayudará de acuerdo a lo que indica el Tribunal a evitar conductas ilícitas”. En la sentencia el Tribunal también ordena a la SIC a que adelante investigación respecto de los otrosíes No. 3 y 6 el contrato inicial y ordena a la ANI a que si resultase cualquier saldo de la liquidación del contrato se lleve a favor del pago de la condena impuesta en dicha sentencia.

De acuerdo con el análisis del contrato y los otrosíes de la Ruta del sol, las investigaciones de la Fiscalía, la Procuraduría General, la SIC y la decisión del Tribunal Administrativo, queda aún demasiados interrogantes sobre el caso, una de ellas sería las consecuencias de las decisiones Judiciales y Administrativas del Caso Odebrecht- Ruta del Sol.

De acuerdo con las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal Administrativo el 14 de septiembre del 2017, donde le ordena al concesionario la reversión y entrega del proyecto (licencias, bienes, garantías, etc) a la ANI, esta misma informa el 22 de febrero de 2017 que entre esta entidad y la concesionaria Ruta del Sol SAS se acordó: (i) la terminación y liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2010, (ii) La reversión autorizada por parte de autoridad judicial con el fin de evaluar las obras realizadas y actividades pendientes (iii) El concesionario renuncia a las pretensiones económicas y de existir saldos en la compensación, solicita se utilicen para futuras reclamaciones (iv) se liquida el contrato con el fin de cubrir obligaciones financieras.

Para el 10 de mayo de 2018, El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Vías y La Agencia Nacional de Infraestructura, presentan ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, la declaración de importancia estratégica de la continuación de las obras del sector dos de la autopista Ruta del Sol, este documento es aprobado con el documento CONPES No. 3924 ,en base a la necesidad existente de desarrollar

las vías, teniendo en cuenta que estas conectarían zonas altamente productivas del país, generando un aporte grande al desarrollo económico del país.

De acuerdo con las necesidades existentes, y en el justificante que la Infraestructura en transporte es uno de los temas más importantes para el desarrollo económico y social, el plan de acción es que el Instituto Nacional de Vías con ayuda del Ministerio de Transporte, DNP y el Ministerio de Hacienda, adelanten las gestiones ante el CONFIS para que sea este quien autorice las vigencias futuras, por lo menos 2018 y 2019. Por lo anterior se le solicita al Consejo se determine la declaratoria de importancia de continuación del corredor vial.

Para terminar ese proyecto se aprobaron por parte del Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS \$400.000 millones para las vigencias 2018-2019 en sesión del 09 de abril de 2018, sobre esto se pronunció el Ministerio de Hacienda “financiar las obras hasta que, el primero de enero del 2020, se pueda iniciar una nueva concesión; con ello se hace posible que los trabajos avancen, que se siga generando empleo y que no se interrumpa un proyecto que es vital para la conectividad”. (Infraestructura, 2018, párr.3).

Hacia el mes de junio de 2018, se abre un nuevo proceso de Licitación por parte del INVIAS teniendo en cuenta que esta fue la entidad que recibió la vía por parte de la ANI en virtud de las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal de Cundinamarca, Entidad designada también para iniciar los trámites que culminaran de manera satisfactoria el corredor vial del tramo dos de la Ruta del Sol.

Por esto mismo se abrieron cinco procesos licitatorios correspondientes a los siguientes tramos: Puerto Salgar- Puerto Araujo- La Lizama- San Alberto- San Roque, Troncal del Magdalena y Ocaña-Aguaclara-Gamarra.

Para el mes de septiembre de 2018, fueron adjudicados los cinco contratos a

diferentes contratistas, los cuales de acuerdo a lo anunciado por el INVIAS no debieron haber participado en la licitación anterior, pues se configuraría conflicto de intereses, el primer tramo se adjudicó al Consorcio Magdalena Congismur por valor de \$114.134 millones por la continuación Tramo Puerto Salgar-Araujo, el Consorcio HYCO \$108.734 millones Puerto Araujo-San Alberto, Consorcio Troncal San Roque 2018 \$71.143 millones para San Alberto- San Roque, Consorcio Vías RR018 \$12.719 millones Aguacalara-Gamarra y Consorcio UT Vías del Norte \$31.488 millones Aguacalara Ocaña (El Espectador, 2018).

Tal y como lo indica el aviso de Convocatoria de las cinco licitaciones, se dará un plazo a cada contrato hasta el 31 de diciembre de 2019, con las vigencias 2018 y 2019 ya aprobadas del presupuesto de los gastos de inversión, y tal como lo indicó el actual Ministro Director del INVIAS “la concesión nueva comenzaría a ejecutarse el primero de enero de 2020” (Redacción Economía, 2018, párr. 1).

En consecuencia, al gran problema de corrupción que se produjo alrededor de este proyecto, para el periodo comprendido entre 2018 e inicios del 2019 la Fiscalía General de la Nación continua con la correspondiente investigación, resultados de esto, han surgido nuevas situaciones implicando a otros servidores públicos dentro del caso de corrupción observado en este trabajo.

Adicional a la Investigación por parte de la Fiscalía, varios medios alternativos de comunicación se han dado la tarea de investigar y descubrir nuevos acontecimientos.

En la página de Cuestión Publica, medio periodístico e investigador alternativo de Colombia, se plasman varias investigaciones realizadas sobre el caso en mención, una de ellas es la evidencia de la participación y autorización de los pagos irregulares por parte de los miembros de la Junta Directiva del Consorcio Ruta del Sol, integrado por funcionarios del Grupo Aval y Confircolombiana que como se sabe eran los accionistas de Proyectos del Sol Episol uno de los integrantes del Consorcio Ruta del Sol con un 33% de participación.

La actividad de los pagos irregulares por medio del Comisionista, la confirma la Fiscalía en la Investigación adelantada, de acuerdo al comunicado oficial del 25 de julio de 2017, indicando: “Una vez recibido el dinero, estas empresas distribuían parte del mismo a través de otros subcontratos o transacciones posteriores, los cuales tenían el objeto de hacer llegar pagos irregulares a funcionarios públicos, que presuntamente prestaron su concurso para impulsar la adición de la Ruta Ocaña – Gamarra ante la ANI, en especiales condiciones económicas, según los intereses de ODEBRECHT” (Fiscalía General de la Nación, 2017, p.2).

Los pagos irregulares a través del Comisionista de Bolsa también lo confirma la confesión del Ex senador Otto Bula para el mes de agosto de 2017, quien fue capturado y puesto a disposición de la Fiscalía y que frente a dos jueces confesó como había operado la red del pago de sobornos, esta confesión la conoció y sintetizó el diario el Espectador quien la explica así: (i) para el año 2011 en la ciudad de Medellín el exsenador conoció al empresario Luiz Bueno presidente de Odebrecht en Colombia junto con Federico Gaviria, quienes le indicaron: “Buscaban políticos para asegurar una licitación en Pescadero-Ituango”. (Quevedo, 2017, párr.4)

En total fueron de acuerdo con el Diario el Espectador, 24 nombres claves que confesó el exsenador, personas que presuntamente estarían dentro de la red de organización de los pagos ilegales, y que por esto mismo la Fiscalía adelantaba sus actuaciones mediante quince (15) líneas de investigación, entre ellas, “la audiencia de imputación de cargos contra el presidente de Corficolombiana, José Elías Melo, señalado por Otto Bula de conocer todos los negocios en el caso.” (Quevedo, 2017, párr.4)

Hoy en día, el caso Odebrecht continua, como consecuencia de las confesiones en la investigación de los exsenadores, se inicia la Investigación contra el Exdirector de Corficolombiana y que para el año 2017 un Juez de Garantías le dictó medida de aseguramiento intramural por la imputación de los delitos de cohecho por dar u ofrecer

e interés indebido en celebración de contratos. En el juicio oral que se desarrolló en el mes de febrero de 2019, “la Fiscalía destapó sus pruebas y testigos para demostrar su hipótesis de que el funcionario sí estuvo enterado y autorizó el pago de un soborno de 6,5 millones de dólares para el condenado exviceministro de Transporte Gabriel Ignacio García.” (Justicia, 2019, párr.2)

Una vez analizado el caso, se evidencia la alteración al sistema de contratación pública y las consecuencias económicas para el país por el pago de los sobornos a la Entidad Pública de manera irregular para la adjudicación de uno de los contratos de infraestructura más grande de Colombia. Los puntos principales en donde se pudo presentar afectación a los procedimientos de contratación pública se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Falta de objetividad en el proceso de evaluación por parte del comité evaluador del INCO hoy ANI.
- b) La propuesta presentada por el contratista no fue la mejor presentada ni con las mejores condiciones técnicas y financieras para el beneficio del Estado.
- c) El valor presentado por el contratista en sobre cerrado para la adjudicación, fue mucho mayor al presentado por los demás proponentes.
- d) Aun así, fue aceptado por la Entidad Pública desfavoreciendo los intereses del Estado.
- e) Existió violación al régimen de libre competencia económica
- g. La colusión efectuada por parte del contratista en la oferta y licitación pública
- h. Fue habilitado de manera irregular un solo proponente por parte de la entidad pública y a la vez hubo una descalificación injustificada de los demás proponentes.
- i. Existieron pagos irregulares por parte del contratista a la entidad para la adición No. 03 con fecha 15/07/2015 de la Ruta Ocaña – Gamarra, para que la misma fuera manejada por medio de otro sí al contrato inicial, más no mediante licitación pública como lo prevé la ley.

- j. Existieron pagos irregulares al consorcio basados en contratos y subcontratos ficticios para la ejecución obras que nunca fueron ejecutadas y valores que fueron cobrados a la entidad estatal mediante facturas.
- k. Hubo una amplia generación de rentas Ilícitas para el contratista en beneficio propio y /o de terceros a causa de la adjudicación irregular.

Finalmente es probable establecer los Compromisos del Estado Colombiano frente al riesgo de corrupción en la contratación estatal, Colombia se ha visto fuertemente afectada por los hechos de corrupción dentro y fuera de las entidades públicas, estos hechos han generado un gran detrimento patrimonial y a la vez han generado que de acuerdo con la percepción internacional, el Estado Colombiano se ubique en el puesto 96 de 180 países analizados a nivel mundial de acuerdo al informe que presentó Índice de Transparencia Internacional en el año 2018, el cual es detallado al inicio de este trabajo.

La Gestión de prevención del fenómeno de la corrupción en Colombia, tiene su antecedente más antiguo en el año 1998 con el Decreto 2405 del mismo año, que crea un programa de eficiencia, directamente implementado a cargo de la presidencia de la República, con el fin de gestionar la prevención y los controles de los diferentes entes de vigilancia, así como la sociedad civil contra la corrupción, pero este programa no tuvo la implementación y seriedad obligatoria.

Posteriormente, el Estado produjo una serie de alternativas jurídicas y sociales para prevenir la corrupción al interior de las Entidades Públicas, una de ellas es el desarrollo de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, en él se fijaron unas reglas y herramientas para los procesos contractuales con el fin de evitar, controlar y sancionar de un modo más estricto conductas ilegales que puedan afectar los procedimientos contractuales, esta Ley nace como alternativa y compromiso del Estado Colombiano y en especial con la comunidad internacional con la prevención y lucha contra la corrupción, debido a la presencia de este fenómeno al interior del país

ya que “a través del mismo se vulneran los pilares fundamentales de la democracia” (Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, 2016, p.38).

Finalmente se considera de extrema importancia tener en cuenta que el estatuto anticorrupción en su artículo 61 se queda corto en los temas relacionados con lobby o cabildeo, por esa misma razón este trabajo plantea una propuesta seria al respecto.

2.2. CONSULTA ANTICORRUPCIÓN

La consulta anticorrupción, llevada a cabo en el país en el mes de agosto de 2018, fue una de las posibilidades que tuvo el país y el gobierno colombiano para enfrentar de una mejor manera el flagelo de la corrupción. Sin embargo, fue otra opción dilapidada y otra oportunidad perdida para buscar alternativas de control político y legal a la corrupción.

2.2.1. Antecedentes

Según la representante a la Cámara, Angélica Lozano Correa, una de las principales promotoras de esta iniciativa, la Consulta Anticorrupción se origina por una necesidad de transparencia que la misma ciudadanía viene pidiendo, nace del cansancio de la gente frente a la situación de corrupción del país,

Algunos de los puntos que contenía la consulta fundamentaron su origen en proyectos anteriores negados por el congreso, por ejemplo, el 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo 3

de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la Ley 5 de 1992. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015, fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5 de 1992. (<http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-modifica-el-articulo-150-y-se-deroga-el-articulo-187-de-la-constitucion-politica-regimen-salarial-de-los-congresistas/8199/>)

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de auto regulación de salarios del Congreso en el Proyecto de Acto legislativo 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los congresistas y una regla para su actualización anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); Sin embargo, la Comisión Primera de Senado postergó este proyecto en el orden del día lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5 de 1992(<http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/ppor-medio-del-cual-se-reforma-la-constitucion-politica-de-colombia-en-lo-relativo-a-la-remuneracion-de-los-miembros-del-congreso-de-la-republica-modifica-el-salario-de-los-congresistas/8479/>).

Sobre el mismo tema, fue presentado y archivado el Proyecto de Ley número 147 del 2015, los proyectos de Ley números 152 y 225 de 2016 fueron negados por el Congreso de la República de Colombia.

La consulta anticorrupción contenía variados aspectos que se encuentran en diferentes leyes pero que verdaderamente resultaron insuficientes o ineficaces para los temas de corrupción, tal es el caso de la pregunta número 2 eliminar los privilegios de reclusión para los corruptos, El Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 del 93, contempló la figura de la “reclusión en casos especiales” (Universidad del rosario, 2011) y encargó al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y al grupo de asuntos penitenciarios, para que designe o fije el lugar de reclusión

especial que va tener un condenado en su condición de beneficiario”. (Universidad Del Rosario 2011).

Para lograr que dicho proyecto tuviese por lo menos la oportunidad de ser debatido en el Senado de la República, de acuerdo con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debía tener “el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva”. Es decir, un poco más del millón y medio de ciudadanos aptos para votar debían apoyar la iniciativa,

Ahora bien, la posibilidad jurídica para la realización de una consulta de esta naturaleza, se origina en la Constitución Política de Colombia (1991) Artículo 103, capítulo 1 de las formas de participación ciudadana y democrática, Título 4 de la participación democrática y de los partidos políticos.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará... (Gómez Sierra, Francisco, 2017).

En cumplimiento del artículo 103 CP., se desarrolló la ley estatutaria 1757 de 2015 (2015), Se trata de una consulta popular cuyos requisitos para la aprobación están señalados en el literal c del artículo 41 de la Ley 1757 del 2015. Allí está establecido que para que la consulta sea aprobada requiere tener votos por el sí equivalentes a la mitad más uno de los votos válidos, claro, esto siempre y cuando haya participado en el proceso de consulta más de la tercera parte del censo electoral (Diario Oficial No. 49.565 de julio 6 de 2015).

De acuerdo con Latinamerican Post (2018), el 5 de junio se votó finalmente la Consulta Anticorrupción con un total de 84 votos a favor, el Senado de la República dio un ‘Sí’ rotundo para que se pueda votar la consulta, esta tiene como foco principal la disminución de la corrupción entre los funcionarios públicos de este país, dicho

objetivo se lograría por medio de la transparencia económica y política de los altos cargos de Colombia (Colombia: El ABC de la consulta anticorrupción).

El 17 de abril de 2017, 75 senadores habían apoyado la viabilidad de la iniciativa, con el supuesto fin de evitar el “oportunismo político” durante las campañas presidenciales que se estaban gestando, y que algún candidato utilizara la consulta como herramienta en su discurso político; se resolvió que la votación final se llevara a cabo casi después de la primera vuelta presidencial, esta decisión vino de común acuerdo, entre los representantes de las diferentes bancadas en el senado y los gestores del proyecto (Ramírez Hernández, Christopher).

Finalmente, con la aprobación del Senado de la República, solo quedaba esperar que el señor Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón estableciera la fecha, la cual debe ser dentro los próximos tres meses, para que los colombianos pudieran votar si definitivamente se aprobaba la consulta o no.

El 18 de junio de 2018, el Gobierno firmó el Decreto 1028 de 2018 con el cual se hizo oficial la consulta anticorrupción. La misma cuenta con siete preguntas con las cuales serán interrogados los colombianos el pasado 26 de agosto de 2018 y que requieren de la aprobación de más de doce millones de votos por cada pregunta para su aprobación. Asimismo, en el decreto se consagró que en concordancia con el artículo 34 de la Ley Estatutaria, a partir de la entrada en vigencia del mismo se podrá dar inicio a las campañas en favor, o en contra o para la abstención en la consulta.

De igual forma, al tratarse de una consulta popular, el Gobierno tenía un plazo de tres meses para realizar la votación. La Registraduría Nacional tendría hasta el 5 de septiembre para convocar a las urnas; Sin embargo, se fijó el día 26 de agosto como la fecha oficial para la realización de la citada consulta

Para que la consulta fuera aprobada era necesario que al menos la tercera parte del censo electoral votara ese día, es decir, se necesitaba un poco más de 12 millones

de personas. La medida era aprobada o no se aprobaba si obtenía de manera afirmativa más de la mitad de esos votos.

2.2.2. Contenido de la Consulta

A continuación, se transcriben los 7 puntos de la consulta anticorrupción

1. Máximo tres periodos la instancia como congresista o cualquier otro cargo en corporaciones públicas.
2. Obligar a cualquier electo por votación popular a que hagan pública su declaración de bienes, rentas, patrimonios, pago de impuestos y conflicto de intereses.
3. Obligar a los congresistas a que le rindan cuentas a la ciudadanía. Qué proponen, cómo votan, a dónde asisten, a qué van a los Ministerios.
4. Obligar al trámite del presupuesto público de Alcaldías, Gobernaciones y Gobierno Nacional.
5. Acabar la mermelada, que es sacar presupuesto por debajo de la mesa para favorecerse.
6. Sancionados por corrupción no tendrán ningún tipo de beneficio carcelario.
7. Darle al Estado la facultad de que pueda cancelar unilateralmente los contratos con persona natural o jurídica que sean sancionados por corrupción (Kienyque, 2018).

Una vez agotados todos estos mecanismos legales y políticos, se llega al día D, es decir 26 de agosto de 2018 y los resultados fueron los siguientes, se requerían 12.000.000 de votos y sacó 11.665.890. Le faltó solo un 1% del censo electoral, a la Consulta Anticorrupción le faltaron 474.452 votos para ser aprobada

Aunque la consulta no alcanzó el umbral, el mecanismo logró una votación tan significativa que superó la obtenida por Iván Duque en las elecciones presidenciales y envió el mensaje claro al Congreso de que los colombianos están cansados de la corrupción y exigen cambios (Semana, 2018).

2.2.3. ¿Después de la Consulta Qué Viene?

Si la consulta hubiera superado el umbral, votos o votantes superior a 12 millones por el sí, es decir, debía haber tenido una votación igual o superior al 33% del censo electoral colombiano, el Congreso tenía la obligación de tramitar las leyes en un plazo máximo de un año y si no lo hacían, se abría la posibilidad para que el presidente lo hiciera por decreto, según el artículo 42 de la Ley 1757 de 2015, para este caso el Congreso debía adoptar las medidas para hacer efectiva la decisión del pueblo. (Diario Oficial No. 49.565 de julio 6 de 2015), pero como la consulta no superó el umbral exigido, una vez más el problema queda a discreción del senado y el gobierno adoptar mecanismos para frenar la corrupción.

El presidente Duque manifestó en su primera alocución desde la Casa de Nariño que, aunque la propuesta no alcanzó el umbral, Colombia ratificó la salud de su democracia diciendo “no más corrupción”, invitó a los congresistas de “todos los partidos políticos, a responder a este clamor ciudadano, al hastío de nuestros compatriotas, con la rápida aprobación de este paquete (de medidas anticorrupción) y la identificación de nuevas reformas”.

Seguramente todos los proyectos anticorrupción se acumularán y entrarán en discusión en las próximas semanas tanto en la Cámara como en el Senado. La expectativa que se crea es si estos proyectos de ley conseguirán salir adelante debido a que varias propuestas parecidas se han hundido antes en el legislativo (Revista Dinero, 2018).

Trece meses después, el balance a cerca de los proyectos de ley presentados al congreso como compromiso del gobierno después de votada la consulta anticorrupción, es lamentable solo uno, el relacionado con obligar a los congresistas a que le rindan cuentas a la ciudadanía. Qué proponen, cómo votan, a dónde asisten,

a qué van a los Ministerios, este proyecto fue aprobado por el congreso, algunos se encuentran en trámite, otros fueron hundidos por el congreso.

3. PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL LOBBY

Para iniciar este punto, es bueno conocer por qué se caen los dos proyectos de ley No. 067 de 2010 Cámara y 94 de 2014, para el caso del proyecto No. 067 de 2010 Cámara, inicialmente el texto fue aprobado en primer debate en la cámara de representantes y cuando pasó a segundo debate, el articulado inicial había sufrido profundos cambios, teniendo en cuenta los intereses que estaban en juego, al final la sociedad civil se entera que el motivo por el cual se cae el proyecto es por falta de quorum, o en el peor de los casos falta de voluntad política del congreso en general, El proyecto 94 de 2014 se cae también por el mismo motivo del proyecto No, 67 y otro adicional cual era la reforma tributaria que se avecinada y que terminó siendo la ley 1819 de 2016.

En mi experiencia como Senador, he sido testigo de cómo en cada reforma tributaria que se radica ante el Congreso, aparecen un sin número de cabilderos buscando asegurar que su prerrogativa continúe, desde diversos frentes. Hace poco, un alto miembro de un grupo empresarial me aseguró que, si ellos invirtieran en innovación lo que destinan en lobby parlamentario para proteger sus privilegios, sus empresas serían mucho más innovadoras y productivas. Por todas estas razones, exhorto a la Honorable Cámara de Representantes para que inicie el nuevo año, dándole luz verde a la fase final de este proyecto de ley. Regular el cabildeo, seguramente nos acercará a lograr una nueva reforma más justa, donde todos los sectores puedan participar activa e igualitariamente, y que en verdad pueda ser llamada: “una reforma de los ciudadanos para los ciudadanos (La Nación, 2018)

Sin embargo, en la exposición de motivos del proyecto de ley, el ponente propuso la promulgación de una regulación general del lobby tomando como base la regulación de Estados Unidos y la de Chile, desafortunadamente el proyecto de ley de regulación del lobby se cae a pesar de los compromisos del gobierno y el senado, máxime que en se momento Colombia estaba aspirando ingresar al círculo de países con mejores prácticas OCDE

... [...] Los Estados modernos han reconocido una posición realista de la política, admitiendo que, si bien es imposible llevar a cabo esta actividad sin utilizar el lobby, este debe ser regulado de manera particular, para garantizar su transparencia y evitar los conflictos de intereses y la corrupción. En este marco, se propone la promulgación de una regulación general del lobby para cuya elaboración se tomó como base la legislación extranjera al respecto, en especial la “public law 104-65-Dec. 19, 1995 (Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes)” y el Proyecto de ley de lobby de Chile. (Secretaría de Transparencia 2016)

Al proyecto de ley, se le hicieron demasiadas modificaciones, se deja toda la responsabilidad de registro en el cabildero, lo que plantea el interrogante sobre ¿Qué pasa con las personas que no se consideran como tal e inciden en alguna decisión sobre un interés público o privado? ¿Esas personas caben dentro del régimen sancionatorio?, también el proyecto, adicionalmente establece un régimen sancionatorio para funcionarios públicos de carácter disciplinario y para los cabilderos, multas y el retiro del Registro Público de Cabilderos hasta por 5 años (El Siglo, 2017).

Finalmente, ante esa disyuntiva y aceptando lo que plantea la OCDE, en el sentido de aceptar la autorregulación de los Estados para estas materias y habiendo sido descartados por el legislativo colombiano los 10 principios de la OCDE, este trabajo propone entonces que la reglamentación del artículo 61 de la Ley 1474 del 12 de julio

de 2011, se haga bajo los estándares internacionales para la regulación del lobby, aprobados en el año 2015

Tomando como referencia el documento “Estándares internacionales para la regulación del lobby” “hacia una mayor transparencia, integridad y participación, documento elaborado con el apoyo financiero del Programa de Prevención y Lucha contra la Delincuencia Comisión Europea - Dirección General de Asuntos del Interior, un documento que contiene 38 estándares que toma como base buenas prácticas y regulaciones existentes sobre lobby en diferentes países alrededor del mundo, acá solo se enunciarán las pautas en donde se determine claramente que el lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático, no cabe duda que en el país existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos. “With the financial support of the Prevention of and Fight against Crime Programme European Commission– Directorate-General Home Affairs”

El contenido de la propuesta de reglamentación que se propone, contiene los siguientes aspectos básicos: un alcance, definiciones, excepciones, transparencia, un registro de las actividades del lobby, acceso público a la información, integridad, cargos públicos, quienes pueden ser lobistas, participación pública en la toma de decisiones, grupos de expertos, asesores, incentivos, supervisión, gestión y sanciones, un contexto legal y un marco regulatorio amplio para asegurar sus objetivos, no obstaculizar los derechos individuales y la transparencia en la toma de decisiones.

3.1. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, se transcribe el documento que contiene los 38 estándares internacionales para la regulación del lobby, la cual contribuye a promover la participación de interesados y a facilitar la confianza pública.

Principios Rectores

En esta parte se debe considerar el Lobby como una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático, por tal motivo todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.

Alcance

El marco de regulación del lobby debe definir de manera clara e inequívoca qué es el lobby y quiénes serán considerados lobistas y destinatarios de lobby a efectos de la regulación.

Definiciones

Lobby: el término debe abarcar cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas.

Cargo público: incluye a todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional, subnacional o supranacional, así como personas en organismos privados que desempeñan funciones públicas y en organizaciones públicas internacionales con sede en el país en cuestión o que desarrollan actividades en el mismo.

Lobista: debe hacer referencia a cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de lobby, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración.

Decisiones sobre asuntos públicos: incluirá la adopción y reforma de leyes u otras medidas reglamentarias; la formulación, modificación e implementación de políticas, estrategias y programas públicos; y la adjudicación de contratos o subsidios gubernamentales, decisiones administrativas o cualquier otra decisión relativa al gasto público.

Excepciones

Interacción ciudadana: la interacción de ciudadanos individuales con cargos públicos que verse sobre sus asuntos privados no se considerará lobby, salvo cuando se relacione con intereses económicos particulares de suficiente envergadura e importancia como para comprometer potencialmente el interés público. En ese caso, es importante ponderar cuidadosamente los beneficios y la eficacia de la regulación, así como considerar atentamente las garantías y protecciones constitucionales.

Cargos públicos, diplomáticos y partidos políticos: cuando se considere necesario, la regulación podrá excluir a cargos públicos que actúen en ejercicio de sus atribuciones oficiales, agentes diplomáticos de Estados extranjeros y partidos políticos (dado que desempeñan un rol cuasi público).

Transparencia

Las interacciones entre lobistas y cargos públicos deben ser transparentes, posibilitando un mayor conocimiento sobre la actividad del gobierno y contribuyendo a promover la participación de actores interesados y a facilitar la confianza y supervisión públicas. Si bien la responsabilidad por la transparencia tiene que corresponder tanto a los lobistas como a los cargos públicos, son estos últimos los que deben rendir cuentas al público por las decisiones que tomen.

Registro de actividades de lobby

Registro obligatorio: el marco debe exigir la creación de un registro obligatorio de actividades de lobby en el cual se inscriban todos los lobistas y todas las organizaciones que se dediquen a lobby, ya sea con sus propios lobistas o contratando a terceros para poder desarrollar su trabajo. En este registro deberá informarse también sobre tales actividades de forma periódica, junto con otra información adicional establecida.

Inscripción y presentación de informes con un plazo temporal razonable: la inscripción inicial de lobistas tiene que realizarse oportunamente antes de comenzar a desarrollar actividades de lobby. Todo cambio relevante deberá comunicarse tan pronto como sea posible. La frecuencia de comunicación sobre actividades debería fijarse de manera tal que posibilite el análisis y la intervención efectiva de otras partes (como mínimo de forma trimestral, y preferentemente casi a tiempo real).

información publicada: entre otras cosas, el registro debe contener información sobre:

- a) la identidad de los lobistas
- b) el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados
- c) el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)
- d) la institución destinataria y/o el cargo público implicado
- e) el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby
- f) toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos
- g) gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)
- h) fuentes de financiación, por cliente y por dossier
- i) todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie
- j) cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares
- k) fondos públicos recibidos

Accesibilidad, apertura y comparabilidad de los datos: la información debe poder ser consultada en línea, a través de un único sitio web y de forma gratuita. Así mismo, es necesario que se presente de manera que pueda ser indexada y con posibilidad de descarga total, como datos abiertos de lectura mecánica (según se indica en opendefinition.org). En lo posible, estos datos deberían coincidir con los estándares existentes sobre datos abiertos. Se asignará un identificador único a cada lobista y organización registrada. Se recomienda particularmente vincular la información con otras series de datos, como aquellos originados en publicaciones proactivas del gobierno.

Carga administrativa mínima: es necesario que el sistema facilite el registro y la comunicación de datos, y que se procure reducir al mínimo la carga administrativa que esto supone. Las obligaciones del sector público relativas a la publicación proactiva y el derecho del público a saber deben considerarse para intentar alcanzar el equilibrio adecuado de las obligaciones recíprocas para la transparencia del lobby.

Acceso público a información

Ley sobre acceso a la información: el derecho de acceso a información pública tiene que estar garantizado por medio de una ley exhaustiva sobre la materia que incluya también la información sobre actividades de lobby

Excepciones limitadas: la ley debe establecer claramente una cantidad limitada de excepciones, que contemplen aspectos relativos a privacidad, seguridad, sensibilidad financiera, procesos de toma de decisiones y otras consideraciones legítimas, que deberán estar supeditadas a una prueba que evalúe eventuales perjuicios y el interés público, la cual se aplicará de manera acorde con estándares internacionalmente aceptados.

Publicación proactiva: los órganos y cargos públicos deben publicar de manera proactiva la información relativa a su agenda de trabajo, programática, administrativa,

financiera y empresarial, resúmenes de reuniones mantenidas y otras interacciones con terceros, así como documentos de referencia y análisis preparatorios recibidos o encargados como parte de su trabajo. Estas obligaciones se extenderán además a la gestión de órganos especializados y de consulta convocados por el sector público.

Huella legislativa: cuando sea posible, debe publicarse información sobre todas las iniciativas legislativas y otros procesos de elaboración de políticas públicas, esta información debería agruparse en función de los temas individuales sometidos a consideración, para poder generar una “huella del proceso de toma de decisión”, que describa la historia, la participación pública y el proceso en general que ha seguido la iniciativa. Esta huella también debería remitir a los datos contenidos en el registro de lobby.

Carácter claro, gratuito y exhaustivo: toda la información tiene que difundirse al público sin coste (salvo gastos razonables de entrega) y sin límites a su reutilización. Todos los datos y análisis fundamentales deben presentarse de forma accesible y comprensible tanto para los ciudadanos como para los grupos de interés. Así mismo, toda la información reciente que se divulgue de manera proactiva deberá ser difundida como datos abiertos de lectura mecánica.

Integridad

Tanto lobistas como cargos públicos deben tener normas de conducta claras y exigibles, así como un sistema para la gestión de conflictos de intereses. Si bien ambas partes deben demostrar un comportamiento adecuado, los cargos públicos tendrán una responsabilidad mayor, dado su papel como actores a quienes se les ha delegado el poder.

Cargos Públicos

Códigos de Conducta: todos los cargos públicos deben atenerse a una serie de normas que estipulen los principales estándares de conducta, aplicables incluso a su interacción con terceros. Tales normas podrán depender de cada institución en particular, pero deberán incluir en todos los casos:

a. Principios fundamentales de comportamiento, incluyendo transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público.

b. La obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, incluido encuentros con lobistas.

c. La obligación de no mantener contactos de lobby con lobistas que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas sobre lobby a superiores u organismos relevantes.

d. La obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información.

e. Un mecanismo integral para resolver conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes, incluidos las incompatibilidades que supone desempeñar labores como lobista.

f. Pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos.

g. Un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sus familiares y socios comerciales, dependiendo del poder de decisión que ejerza el empleado en cuestión.

Restricciones posteriores al trabajo: es necesario que exista una moratoria proporcional (o “períodos de abstención”) de al menos 2 años antes de que ex cargos públicos puedan hacer lobby ante las instituciones a las cuales pertenecieron o en relación con sus anteriores funciones. Sería necesaria la aprobación de un organismo de ética designado antes de que tal cargo público pueda asumir esa función.

Restricciones previas al trabajo: las personas que puedan convertirse en cargos públicos, salvo aquellas que accedan a cargos mediante elecciones, y particularmente quienes sean contratadas o desempeñen transitoriamente roles de asesoría o regulatorios, deberán someterse a un proceso de evaluación de conflictos de intereses, que podría exigir su recusación o la supervisión de algunos aspectos de sus actividades, pudiendo incluso ser inhabilitadas para el cargo al cual aspiran. Cuando en las declaraciones se omitan detalles que podrían ser relevantes para identificar posibles conflictos de intereses, deben activarse procedimientos disciplinarios.

Lobistas

Código de conducta estatutario: debe adoptarse un código de conducta estatutario para lobistas que incluya la consulta directa con todos los actores relevantes y partes interesadas para su elaboración

Normas de conducta: el código tiene que explicitar las normas de conducta fundamentales, sobre todo en materia de honestidad y prevención de la influencia indebida.

Autorregulación: han de tomarse medidas adicionales para instar a los lobistas a que, de manera voluntaria, adopten, den a conocer y comuniquen compromisos éticos adicionales, incluso a través de acciones colectivas. Tales compromisos deberán estar respaldados por mecanismos internos de control y sanción e integrarse en su estrategia más amplia de responsabilidad social empresarial (RSE) y gobernabilidad.

Participación y acceso

Tanto grupos de presión como el público en general deben poder acceder de manera abierta y justa a los procesos de toma de decisiones públicas, lo cual posibilitaría una diversidad de aportes, mejores políticas y, en definitiva, una democracia más representativa y digna de confianza.

Participación pública en la toma de decisiones

Derecho a participar: debe reconocerse ampliamente a todos los grupos y al público en general el derecho a participar en decisiones públicas. Este derecho debería aplicarse en particular a asuntos legislativos y de elaboración políticas públicas, incluyendo todos los niveles de gestión.

Proceso de consulta pública: un marco jurídico, integrado por una ley o conjunto de leyes que prevea los distintos medios para la participación pública en la formulación, implementación y evaluación de políticas y leyes, incluidos los plazos y los mecanismos concretos para difundir información sobre reuniones públicas, las normas para asistir y participar en las mismas, así como los instrumentos y las herramientas para presentar comentarios y opiniones sobre políticas concretas.

Igualdad de oportunidades: las autoridades públicas tienen que garantizar la igualdad de oportunidades de participación a los distintos grupos de interés y a la sociedad en general.

Contribución oportuna y efectiva: las autoridades públicas deben estar obligadas a conceder un plazo para consultas que sea suficiente para examinar los documentos preliminares bajo análisis, y deben hacer todo lo posible por fomentar una participación efectiva en la etapa correspondiente, mientras aún no se hayan tomado decisiones definitivas.

Publicación de resultados: las opiniones (escritas y verbales) de los participantes en los procesos de consultas tienen que darse a conocer, incluyendo una explicación por parte de las autoridades sobre el modo en el que se tuvieron en cuenta las distintas posturas y por qué.

Denegaciones del derecho: las autoridades públicas deben ofrecer una justificación escrita ante cualquier negación del derecho a participar y quienes sean excluidos contarán con vías de recurso para cuestionar dicha exclusión, a través de procedimientos que sean suficientemente ágiles como para permitir su participación en caso de que se revierta la denegación.

Grupos de expertos/asesoría

Representación equilibrada: debe preverse que las autoridades públicas tengan la obligación jurídica de asegurar que en los órganos de expertos y asesoría exista una representación equilibrada de distintos intereses y opiniones.

Divulgación de intereses: Antes de desarrollar cualquier trabajo en este sentido, se exigirá a los miembros de grupos de expertos y asesoría que manifiesten sus intereses y afiliaciones relevantes para los temas que van a ser tratados.

Incentivos a lobistas

Todo tipo de incentivos a lobistas deben ser considerados cuidadosamente para evitar que se privilegien intereses de grupos organizados sobre los de ciudadanos individuales.

Supervisión, Gestión y Sanciones

Se deben prever medidas suficientes de supervisión y apoyo para la aplicación de las regulaciones sobre lobby, así como sanciones efectivas para aquellos supuestos de incumplimiento

Gestión e investigación: debe conformarse un órgano o un mecanismo coordinado independiente, con mandato específico y recursos suficientes, que se ocupe de:

gestionar el registro de actividades de lobby

- a. examinar posibles conflictos de intereses
- b. cotejar y dar a conocer la ubicación de información divulgada proactivamente
- c. monitorear el cumplimiento (incluida la verificación proactiva y auditorías no programadas de los informes)
- d. efectuar un seguimiento de las denuncias
- e. investigar presuntos incumplimientos y anomalías
- f. prestar consultoría y definir disposiciones reglamentarias adicionales cuando exista un mandato que lo habilite

Asesoramiento, análisis y sensibilización: este órgano o mecanismo debería además ofrecer orientación y capacitación a lobistas y cargos públicos con respecto a la aplicación de las leyes relevantes; analizar tendencias e informar sobre sus hallazgos; comunicar novedades al público y a los profesionales del sector; y promover mejores prácticas en el sector.

Mecanismo de denuncia: es necesario que exista un mecanismo de denuncia debidamente publicitado, que permita a cualquier persona comunicar los incumplimientos, ya sea en forma manifiesta, confidencial o anónima, y la persona debe ser informada sobre el resultado concreto de la denuncia, supeditado a eventuales limitaciones relativas a privacidad.

Sanciones: deben existir sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en casos de violación de las normas sobre lobby por parte de lobistas y cargos públicos. Tales sanciones tendrán distintos grados de severidad, incluida la posibilidad de sanciones penales, la exclusión (temporal) del registro y procedimientos disciplinarios

para cargos públicos. Podrá publicarse el nombre de los sancionados, así como información sobre sus empleadores. Cuando resulte pertinente, podrán considerarse nulos los contratos celebrados en violación de reglamentaciones clave. Cuando se determine que han prestado su consentimiento a la irregularidad o han participado en la misma, las autoridades de las organizaciones serán responsables a título personal.

Diseño del Marco Regulatorio

Las reglamentaciones sobre lobby deben tener en cuenta el contexto local, y compaginarse con el marco regulatorio y de políticas públicas más general que resulte aplicable.

Contexto local: siempre que no sea contrario a los principios rectores, las regulaciones sobre lobby deben tener en cuenta las particularidades del contexto local, incluidas consideraciones sociopolíticas (como la presencia de “corporativismo”, o lazos sociales formalizados); el grado en que el lobby se desarrolla de manera informal o profesional; y la índole de las cuestiones de interés público que podrían originar la regulación.

Marco regulatorio más amplio: el diseño de regulaciones sobre lobby depende de un análisis exhaustivo del marco regulatorio más general, debe ser coherente con éste y podría requerir su modificación; de lo contrario, las reglamentaciones sobre lobby en su totalidad podrían resultar en vano. Esto atañe en particular a las leyes y políticas sobre:

- a) tráfico de influencias, soborno y otros comportamientos corruptos
- b) financiación política (límites y transparencia) y patrocinio de candidatos a elecciones o partidos políticos
- c) contratación pública y beneficios estatales (mecanismos de proceso y supervisión)
- d) legislación sobre medios de comunicación (independencia y patrocinio)
- e) legislación laboral (negociación colectiva)

- f) protección de denunciantes
- g) procedimiento legislativo (incluido planteamiento de temas a tratar con urgencia)
- h) control judicial y administrativo
- i) derechos de libertad de expresión, reunión y petición al gobierno

Revisión periódica: el marco regulatorio tiene que ser objeto de una revisión inicial una vez transcurrido un año desde la vigencia de la regulación y, posteriormente, se deberían llevar a cabo revisiones periódicas para evaluar su efectividad y el cumplimiento y adecuación a los principios rectores. (Lobbyingtransparency, 2015).

4. CONCLUSIONES

Como resultado de esta investigación cabe concluir que en más de cuatro intentos se ha tratado de aprobar un proyecto de ley sobre la reglamentación del ejercicio del “Lobbismo” o Cabildeo en Colombia. Los últimos dos casos los proyectos de ley 067 de 2010 y 97 de 2014, muy a pesar de que el Gobierno Nacional intentó poner las cartas sobre la mesa en materia de lobby o cabildeo, por medio del Estatuto Anticorrupción.

En la actualidad, el Lobby o Cabildeo es una actividad generalizada y reglamentada en muchas partes del mundo, por medio de la cual sectores empresariales, principalmente, tratan que las medidas gubernamentales o los proyectos de ley que tramita el Congreso les beneficie o, por lo menos, les perjudique lo menos posible. Estados Unidos lo ha reglamentado, estableciendo unas reglas de juego, delimitando el alcance de esta actividad, al punto que sea visible la frontera entre lo legal y lo prohibido. Tan solo en Estados Unidos en los últimos 10 años se gastaron cerca de U\$24 mil millones de dólares en contratación de cabildeo, sin embargo, en los últimos años se hizo necesario realizar algunos ajustes para que la ley siguiera cumpliendo las funciones para las que fue creada.

La regulación del Lobby o Cabildeo en Colombia en la actualidad está reducida a lo expuesto en La Ley 1474 a una breve mención al derecho a la información, pero solo en caso de que existan pruebas de algún delito: “Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria”, indica la norma.

Por lo tanto, es preocupante que muy a pesar de que el gobierno colombiano se ha comprometido con la comunidad internacional para desarrollar una ley que reglamentara el Lobby o Cabildeo en Colombia, como requisito sine qua non para ingresar el grupo de los países con mejores prácticas, esto no fue posible, ya que el congreso abortó las últimas dos iniciativas sobre el tema.

Es decir, existe un total fracaso de las políticas públicas contra la corrupción, es la homogeneidad, este es un fenómeno que se reproduce de forma distinta en cada contexto social y deben contemplarse distintos factores.

Puede colegirse que en Colombia el lobby se ejerce de una forma manera soterrada, los grandes empresarios contratan “empresas consultoras” para que supuestamente los asesoren en temas puntuales. Pero lo que realmente contratan es el ejercicio del lobby que hacen estas empresas al interior de los poderes públicos en especial al interior del Congreso para garantizar sus intereses. En el país existen numerosas firmas de consultoría que son las encargadas de representar y luchar por los intereses de la gran mayoría de los gremios y empresarios colombianos.

Muchos de los ciudadanos de este país expresaron que los puntos de la consulta anticorrupción no tocan el fondo del problema, que incluso están tocando aspectos legales que ya están en otras normas y que no pueden desarrollarse a través de este mecanismo, pues abordan temas constitucionales, como por ejemplo temas del

presupuesto nacional o temas tributarios, cual es el caso de la reducción del salario de los congresistas y limitar el período de los miembros de corporaciones públicas.

El gobierno debe adoptar las medidas que sean necesarias para que se elaboren pliegos tipo y que sean de obligatorio cumplimiento para todas las entidades sometidas al estatuto general de la contratación pública, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos

Si los principios que rigen la función administrativa y los aplicables a la contratación pública, son la base fundamental de las actuaciones administrativas del Estado y se deben aplicar en toda su extensión a la gestión pública, estos principios fueron afectados por cada una de las conductas ilícitas llevadas a cabo por integrantes del consorcio, concediendo sobornos a servidores públicos con el fin de obtener ciertos beneficios, así mismo los jueces deben aplicar con todo el rigor las leyes que el legislador les ha concedido para salvaguardar los bienes públicos.

Los procedimientos de contratación pública en su mayoría se vieron alterados, debido a que la entidad contratante, en este caso la empresa Odebrecht, desnaturalizó la libre competencia económica y el derecho a concurrir libremente en el proceso de selección pública que adelanto, poniendo en total desventaja a los demás proponentes, mediante diferentes maniobras de corrupción.

En cuanto a los compromisos de la lucha contra la corrupción el Gobierno Nacional, el Estado, el sector privado y en general la sociedad civil deben procurar que la actividad del lobby se reglamente desde el estatuto anticorrupción, así como los mecanismos preventivos existentes, sean implementados de manera inmediata dentro de las entidades públicas.

Finalmente, como una última conclusión, es necesario reglamentar la figura del Lobby o Cabildeo en Colombia y esta regulación tal y como se propone en esta investigación, podría basarse en los siguientes lineamientos:

Resumen Final de los lineamientos de la Propuesta:

1. Que contenga unos Principios Rectores, tales como
Alcance,
Definiciones sobre
Lobby, Cargo público, Lobista,
Decisiones sobre asuntos públicos: .
2. Que contenga una Excepciones, de Interacción ciudadana,
Cargos públicos, diplomáticos y partidos políticos:
3. Que sea una reglamentación que guarde especial transparencia
4. Debe existir Registro obligatorio de actividades de lobby, con
Inscripción y presentación de informes con un plazo temporal y
razonable.
5. La información debe ser publicada, de fácil accesibilidad, apertura y comparabilidad de los datos y carga administrativa mínima.
6. Debe facilitar el acceso público a información, con limitadas excepciones, debe ser una publicación proactiva., que deje huella legislativa: y con un carácter claro, gratuito y exhaustivo:
7. La reglamentación también debe conservar integridad en los cargos públicos y prever unos amplios códigos de conducta
8. Quienes desarrollen el lobbismo, estén obligados a guardar estrictos códigos de conducta estatutario, normas de conducta y una comprobada autorregulación
9. Con relación a la participación y acceso, se debe garantizar el derecho a participar en procesos de consulta pública, igualdad de oportunidades, contribución oportuna y efectiva, debe existir un compromiso de publicar resultados, representación equilibrada y divulgación de intereses

- 10.** Respecto de los incentivos a lobistas, para ellos debe existir una supervisión, gestión y sanciones
- 11.** En cuanto a gestión e investigación, debe existir asesoramiento, análisis y sensibilización, así como unos efectivos mecanismos de denuncia y sanciones
- 12.** Finalmente, estos lineamientos deben ser sujetos de una revisión periódica:

La finalidad de las regulaciones sobre lobby es asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones; así como, rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan.

Finalmente, y con el fin de dejar lo que podría ser una crítica al presente trabajo, dejando expresa claridad que de acuerdo con los documentos estudiados para la elaboración de este documento, lo primero que hay ponderar es que lobby no es sinónimo de corrupción como lo han denominado muchos de los autores que se consultaron, el lobby reglamentado, instituido o establecido en la legislación colombiana puede convertirse en un acto legítimo de la democracia mediante el cual el sector privado, las ONG y otros actores de la sociedad, la ciudadanía en general participan en los debates de toma de decisiones, para que el legislador o el Gobierno tengan mejores argumentos y mayor información a la hora de decidir sobre diversos temas de interés nacional. El peligro resulta cuando el legislador, el encargado de tomar decisiones o el Gobierno queden atrapados por intereses particulares, en detrimento del patrimonio público y del interés general.

En casi todo el mundo se trata de una antigua y legítima profesión, para que sea considerada legítima, se debe partir de la claridad y ella pasa por revelar quiénes son los lobistas y para quienes trabajan. Lo recomendable sería que se hiciera voluntariamente, pero como es una actividad satanizada, hay pocas probabilidades de que esto suceda. Por lo tanto, es fundamental que haya una regulación de la actividad.

En Colombia se han presentado variados proyectos en aras de reglamentar el ejercicio del Lobby, que haya un registro de los lobistas y de sus labores, pero infortunadamente, ninguno ha prosperado.

En países desarrollados como en los europeos, esta actividad está regulada y el sector de lobistas lo ve con buenos ojos, pues crea barreras de entrada a la actividad y eleva los estándares. Características que cualquier ramo de la economía sabría apreciar. Además, para los mismos clientes es positivo, ya que al final garantiza mejor nivel en el debate, protege su reputación, al ser una operación reglamentada y hace que sus argumentos sean mejor recibidos. En Estados Unidos, el lobby también está legalizado, y cualquier persona en tiempo real puede ver qué firma está haciendo lobby, para quién y a qué congresistas ha visitado.

Nuestra democracia, más temprano que tarde debe regular esta profesión y ubicarla en el contexto que debe estar, para que deje de ser catalogada como actividad a las sombras, a fin de que actúe como un actor fundamental para la democracia, lo cual no solo da seriedad a la actividad, sino que engrandece la democracia, aporta a la reputación de diferentes sectores como abogados, politólogos, gremios, entre otros, y mejora la de sus clientes en aras de la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

Abanto Vásquez, M., Los delitos contra la Administración Pública en el Código Penal peruano, 4° edición, Lima, Palestra, 2003.

Agencia Nacional de Infraestructura. (2016). Ruta del Sol-Sector 2. Obtenido de <https://www.ani.gov.co/proyecto/carretero/ruta-del-sol-sector-2-21285>

Agencia Nacional de Infraestructura. (2018). Agencia Nacional de Infraestructura. Recuperado el mayo de 2018, de <http://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

Álvarez Vélez, M.^a Isabel, De Montalvo Jääskeläinen, Federico, 2014, Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España, Facultad de Derecho, ICADE) Universidad Pontificia Comillas, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, pp. 353-376.

Ángeles Sistac, Diego (2012), Lobbying: más de 200 años de historia sobre el cabildeo. disponible en Internet a través de: <http://static.adnpolitico.com/congreso/2012/11/03/analisis-la-historia-del-cabildeo-y-regulacion>

América, Economía. (2014), América Economía. Recuperado el 5 de 30 de 2018, de: <https://www.americaeconomia.com/revista/lobby-al-descubierto>

Archivo General de la Nación, (2005), Informe investigación “relación entre corrupción administrativa y desorganización documental. Bogotá., p. 344

Archivo General de la Nación, (2006), Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa, Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa,

Informe investigación “Relación entre corrupción administrativa y desorganización documental”, segunda fase, programa ADAI, Bogotá, Colombia,

Arjona Trujillo, Ana María. (2002), La corrupción política: Una revisión de la literatura. Documentos de trabajo 02-14 Serie de Economía 04, Universidad Carlos II de Madrid.

Badel Rueda, M. e. (1999), Archivos de macroeconomía: costos de la corrupción en Colombia. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Ballén, Rafael. (1994), Corrupción Política, Ediciones Gustavo Ibáñez, Bogotá. P. 71

Becerra Elejalde, L. L. (2017), información del 9 de octubre de 2017, Asuntos Legales. disponible en Internet a través de:

<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/corrupcion-aumento-para-61-de-los-colombianos-segun-transparencia-internacional-2556780>

Borja Gómez, J. (1999), banrepcultural.org. Recuperado, disponible en Internet a través de:

http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/diferencia_estado_nacion

Brieva, M. (2013), Una Ley de Lobby para Chile. Universidad Adolfo Ibáñez Escuela de Gobierno.

Beltrán Pardo, Luis Carlos, (1992), Universidad Nacional de Colombia,

Caldevilla Domínguez, David, Xifra, Jordi (2013), Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia, Revista Historia y Comunicación Social, Vol. 18. Nº Esp. Dic. (2013) 879-892

Calzá Teruggi, P. A., & López Portillo, M. F. (2000), ¿Quién nos gobierna? México: Universidad Iberoamericana.

Carrasco Scherer, Inés, (2018), El Cabildeo y su Regulación: Una meta de transparencia, Centro de investigación Gilberto Bosques del Gobierno de México

Castilla, José David, (2018), La corrupción como parte de la cultura colombiana, Asuntos legales agosto 25, disponible en Internet a través de:
<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corrupcion-como-parte-de-la-cultura-colombiana-2763498>

Centro de Estudios de Derecho de la Competencia. (2017). La Colusión en las licitaciones u ofertas Públicas en la Contratación Estatal: el Objetivo Institucional de la Autoridad de Competencia. Bogotá

Chacón, J. (16 de diciembre de 2009). Adjudicados Sectores I y II de la Ruta del Sol. El Espectador, pág. 1

Cierva, R. D. (1992). Historias de la Corrupción (Segunda edición ed.). Barcelona, España: Planeta.

Cifuentes, Sofía, (2019), Análisis sobre la regulación del lobby en Colombia, Congreso de la República, proyectos de Ley, Equipo Congreso visible.

Colombia, T. P. (2014), Relación Democracia y Corrupción. Informe de Transparencia por Colombia.

Colombia, T. P., & Ungar, E. (2014), Índice de Percepción Corrupción. Bogotá D.C.

Colombia: el ABC de la consulta anticorrupción (2018), noticia del 9 de junio de 2018, disponible en Internet a través de:

<https://latinamericanpost.com/es/21539-colombia-el-abc-de-la-consulta-anticorrupcion>

Congreso. (2010), Informe Ponencia Primer Debate al Proyecto de Ley 067 de 2010. Gaceta del Congreso, 12.

Congreso. (2014). Informe Ponencia Primer Debate Proyecto de Ley 94 de 2014. Gaceta del Congreso, 16.

Consejo de Estado, Consejo de Estado, Sala Plena 12037 párr 1-2001

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Corporación Transparencia por Colombia, (2019), Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018, Monitor ciudadano de la corrupción Tercer Informe, Bogotá D.C., mayo de 2019

Corte Constitucional, Sentencia C-300, MP Jorge Pretelt, 25 de abril de 2012

Corte Constitucional, sentencia C-397/1998

Corte Constitucional, sentencia C-030/1999

Corte Constitucional, sentencia C-172/2006

Decreto 2153, (Ministerio de Desarrollo Económico 30 de 12 de 1992)

Del Rio, José (2017), La regulación del lobby llega al Congreso, disponible en Internet a través de: "<https://www.lanacion.com.ar/2009743-la-regulacion-del-lobby-llega-al-congreso> - Copyright © LA NACION

Documento Electrónico (s.f.), disponible en Internet a través de:

<http://www.portafolio.co/economia/gobierno/corrupcion-en-colombia-sigue-en-aumento-segun-gallup-498710>

Documento Electrónico (s.f.), disponible en Internet a través de:

[\(http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-modifica-el-articulo-150-y-se-deroga-el-articulo-187-de-la-constitucion-politica-regimen-salarial-de-los-congresistas/8199/\)](http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-modifica-el-articulo-150-y-se-deroga-el-articulo-187-de-la-constitucion-politica-regimen-salarial-de-los-congresistas/8199/)

Documento Electrónico (s.f.), disponible en Internet a través de:

[\(http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/ppor-medio-del-cual-se-reforma-la-constitucion-politica-de-colombia-en-lo-relativo-a-la-remuneracion-de-los-miembros-del-congreso-de-la-republica-modifica-el-salario-de-los-congresistas/8479/\)](http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/ppor-medio-del-cual-se-reforma-la-constitucion-politica-de-colombia-en-lo-relativo-a-la-remuneracion-de-los-miembros-del-congreso-de-la-republica-modifica-el-salario-de-los-congresistas/8479/)

Documento Electrónico (2006), El Lobbismo y las relaciones con el gobierno El Lobbismo, capitulo14.blogspot.com/2006/03/el-lobbismo.html. disponible en Internet a través de:

<http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/informe-de-transparencia-internacional-2017-sobre-corrupcion-en-el-pais-139466>

Duque Márquez, I. (2017). Caso Odebrecht- Conductas Contrarias al Régimen de Competencia. Bogotá.

Dussán Hitscherinch, J. (2005). Elementos del Contrato Estatal. Bogotá: Colección Estudios de Derecho, Universidad Jorge Tadeo Lozano

Facundo Díaz, Ángel Humberto, Adames, Carlos Alberto, (2018), corrupción en Colombia, Tomo II, enfoques sectoriales sobre corrupción, editorial Universidad Externado de Colombia

Ferré Olivé, Juan Carlos. El fraude de subvenciones comunitarias. En: AA.VV. Derecho Penal económico. Oviedo: Federación Asturiana de Empresarios, 1997

Fiscalía General de la Nación. (2017 de enero de 2017). Obtenido de Fiscalía General de la Nación- Boletín 17777: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-desnudacorrupcion-en-caso-odebrecht/>

Fiscalía General de la Nación. (25 de 07 de 2017). Comunicado de Prensa. Bogotá

Foro empresarial APRI, 2014, El lobby en España ¿Asignatura Pendiente?, Algodón editores, España, ISBN 9788494168024

El Cabildeo en el Reino Unido comenzó a ser regulado en 1930, aunque existió en principio como un acto informal (desde el siglo XIX), como un “acuerdo de caballeros”.

Galán Galán, A. (2013), Buena administración e instrumentos jurídicos de lucha contra la Corrupción, la experiencia española. En Contraloría General de la República, La Corrupción, flagelo mundial (págs. 35-45). Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

García García, J. F. (2008), El proceso legislativo sin romance: implicancias para el diseño constitucional chileno. (U. d. Talca, Ed.) Lus Et Praxis, 14(2), 1-29.

García, E. (2012), ¿Es Colombia un Estado corrupto? la corrupción como problema jurídico y como estado sociológico-moral. Pontificia Universidad Javeriana, Volumen 61. Nro. 125.

Gómez Sierra, Francisco, (2017), Constitución política de Colombia, Trigésima quinta edición, Bogotá, Editorial Leyer, Uniacademia. 1031p.

Gossaín, J. (10 de 10 de 2017), El increíble primer escándalo de corrupción en la historia de Colombia. El Tiempo, pág. Especial el tiempo.

Guía de selección, evaluación y revaluación de proveedores / contratistas de la empresa de energía del bajo putumayo s.a. E.S.P.) recuperado de internet en 26-07-2020 <https://eebpsa.com.co/wp-eebp/provee/selec.pdf>

Heidenheimer, A., Johnston, M. y Le Vine, V. (1989), Political corruption: a handbook. New Brunswick, N.J. Transaction Publishers.

Hernández, J. R. (2018). La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia. Revista Prolegómenos Derechos y Valores, 21, 41, 99-114. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3332>

Hsb Noticias, (2015), noticia de octubre 3, disponible en Internet a través de: «Otro escándalo por pensiones de educadores, ahora estalló en Córdoba | HSB Noticias»

Imprenta Nacional, diario oficial No. 49.565 de julio 6 de 2015

Instituto Nacional de Concesiones. (2009). Estudios Previos - Contratos de Concesión para la construcción y rehabilitación del proyecto vial de Ruta del Sol. Bogotá.

Johnston, M., (1996), "The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption". International Social Science Journal. No. 149

Kien Y Ke (2018), noticia del 22 de mayo de 2018, ff.mm. engañadas por cartel de alimentos, disponible en internet a través de: <https://www.kienyke.com/krimen/nuevo-caso-de-corrupcion-en-entidades-privadas>

Kien Y Ke Documento Electrónico (2018), noticia del 5 de junio de 2018, disponible en Internet a través de: <https://www.kienyke.com/politica/que-es-la-consulta-anticorruptuion>

Klitgaard, R. (1994), Controlando la corrupción. Una indagación practica para el gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A.
Klitgaard, R. (septiembre-octubre de 1996). Combatiendo la corrupción. Información e incentivos. Revista Nueva Sociedad (145), 56-65.

Ley 80, (Congreso de la República 28 de octubre de 1993)

Ley 1150, (Congreso de la República 16 de julio de 2007)

Ley 1340, (Congreso de la República, 24 de julio de 2009)

Lindarte Middleton, Eduardo. (s.f.). Razón Pública.com. Recuperado el 3 de 6 de 2018, disponible en Internet a través de:
<https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10015-%C2%BFpor-qu%C3%A9-tanta-corruptuion-en-colombia-una-respuesta-sociol%C3%B3gica.html>

Lindarte, E. (5 de 2 de 2017), Razón Pública. Recuperado el 1 de 7 de 2018, disponible en Internet a través de:
<https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10015-%C2%BFpor-qu%C3%A9-tanta-corruptuion-en-colombia-una-respuesta-sociol%C3%B3gica.html>

Llorente Y Cuenca (2016), informe especial: Lobby en Chile, ¿tenemos la ley que necesitamos? desarrollando ideas, Santiago de Chile.

Lobbyingspain. (s.f.). (LobbyingSpain, Productor, & LobbyingSpain) Recuperado el 3 de 6 de 2018, disponible en Internet a través de:

<http://www.lobbyingspain.com/historia-del-lobbying-en-los-eeuu/>

Lobbyingtransparency. (2015), Recuperado el 19 de 6 de 2018, de Lobbyingtransparency: Eestándares internacionales para la regulación del lobby hacia una mayor transparencia, integridad y participación disponible en Internet a través de:

http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

López, N., (1997), "Corrupción, ética y democracia". En Laporta y Álvarez.

Malem Peña, Jorge F. (1997), El fenómeno de la corrupción, en Laporta, F.J. y Álvarez, Silvina (comp.): La corrupción Alianza Editorial Madrid.

Marchal, Cécile, (2015), El Arte de cabildear o la práctica del lobby, junio, Trabajo Fin de Máster en Enseñanza de Lenguas y Comunicación Intercultural

Marchal, C. (2015), El arte de cabildear o la práctica del "Lobby". (U. Jaume, disponible en Internet a través de:

http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/131865/TFM_Marchal_C%E9cile.pdf;jsessionid=0CF4F8681FC5DE83DB7E4D649D6FC61C?sequence=1

Marienhoff, M. (1992). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Mascott Sánchez, M. d. (2007), La regulación del Cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México. Centro de estudios sociales y de opinión pública, 65.

Meléndez, Marcela, 2017, Corrupción y contratación pública: problemas y soluciones, recuperado de Internet 24-07-2020 <https://razonpublica.com/corrupcion-y-contratacion-publica-problemas-y-soluciones/>

Naciones Unidas Nueva York, 2017, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción Guía práctica

Name Cardozo, José David, (2018) proyecto de ley sin número de 2018 por medio del cual se regula el Cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos.

Newman Pont, V., & Angel Arango, M. P., (2017), estado del arte sobre la corrupción en Colombia. Fedesarrollo, Bogotá.

Newman Pont, V., & Angel Arango, M. P., (2017), Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política, cuadernos fedesarrollo Nro. 56 Bogotá

OCDE – UNODC – Banco Mundial, 2013, Ética Anticorrupción y Elementos de Cumplimiento Manual para Empresas, Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito

Paúcar Chappa, Marcial Eloy, 2015, El Lobby y la corrupción Política, Problemas actuales de política criminal Anuario de Derecho Penal 2015-2016

Periódico El Espectador, (2016), noticia de diciembre 6, disponible en Internet a través de:

<https://www.elespectador.com/noticias/economia/el-escandalo-de-reficar-alcanza-los-85-billones-articulo-669224>

Periódico El Espectador, E. (18 de enero de 2017). El Mal Economista. El Espectador

Periódico El Espectador (2017), noticia del 25 de enero de 2017, disponible en Internet a través de:

<https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/colombia-ocupa-el-puesto-90-entre-176-paises-indice-de-articulo-676494>

Periódico El Espectador (2017), noticia de 28 de enero, disponible en Internet a través de:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-abrio-investigacion-desfalco-ampliacion-de-ref-articulo-613414>

Periódico El Espectador, (2017), noticia de marzo 6, disponible en Internet a través de:

<https://www.portafolio.co/economia/gobierno/orlando-arciniegas-debera-pagar-36-anos-de-carcel-por-corrupcion-503920>

Espectador, E. (008 de 06 de 2018). Lista la Nueva Licitación para la Ruta del Sol II. El Espectador, pág. 1

Periódico El País, (2010), noticia del 9 de octubre, "Lobbismo" ¿Negocio, Arte o Corrupción? El País, pág. 1. disponible en Internet a través de:

https://elpais.com/sociedad/2014/04/16/actualidad/1397675250_417490.html

Periódico El País, (2017), noticia de febrero 9, disponible en internet, a través de: «[El Gobierno de Colombia arropa a Santos ante las sospechas de la Fiscalía por el 'caso Odebrecht'](#)»

Periódico El Siglo, (2017), noticia del 19 de mayo de 2017, disponible en Internet a través de: <http://elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2017-proyecto-de-ley-de-cabildeo-paso-en-el-senado>

Periódico El Tabloide (2018), noticia del 17 de octubre de 2018, disponible en Internet a través de:
<http://www.eltabloide.com.co/nuevo-escandalo-de-corrupcion-en-las-fuerzas-militares-habia-un-fraude-por-60-000-millones/>

Periódico El Tiempo, (2014), noticia de mayo 10, disponible en Internet a través de:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13972255>

Periódico El Tiempo (2015), noticia del 2 de junio, disponible en Internet a través de:
<http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/sobornos-en-colombia-cifras-de-corrupcion/15865535/1/index.html>

Periódico El Tiempo, (2015), noticia de junio 9, disponible en Internet a través de:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15921796>

Periódico El Tiempo, (2016), noticia de Octubre 29, disponible en Internet a través de:
<https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corrupcion-en-juegos-nacionales-2015-42768>

Periódico El Tiempo (2017), noticia del 26 de abril, disponible en Internet a través de:
<http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/informe-de-2017-de-transparencia-por-colombia-sobre-la-corrupcion-81676>

Periódico El Tiempo, (2017), noticia de mayo 17

Periódico El Tiempo, (2017), noticia de agosto 20, (Bucaramanga), disponible en Internet a través de [«Condenan a juez de Cúcuta que favoreció a exempleados de Ecopetrol»](#).

Periódico El Tiempo, (2017), noticia de agosto 28, disponible en Internet a través de: «Condenan a juez de Cúcuta que favoreció a exempleados de Ecopetrol».

Periódico Portafolio, (2017). Noticia de enero 16, disponible en internet, a través de: «Cámara Colombiana de Infraestructura expulsó a Odebrecht del gremio»

Periódico Portafolio, (2017), noticia de, 27 de abril, disponible en Internet a través de: «Fiscalía imputará cargos a ocho personas por el caso Reficar». *Portafolio.co*. Consultado el 23 de mayo de 2017

Periódico Vanguardia (2016), noticia de diciembre 7, disponible en Internet a través de: «La Corte Suprema abrió indagación preliminar a Armando Benedetti».

Periódico Vanguardia Liberal (2017), noticia de enero, disponible en Internet a través de:
<http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/gustavo-galvis-hernandez/384636-reforma-tributaria>

Periódico Vanguardia, (2017), noticia de enero 15, disponible en internet, a través de: Imputarán cargos a exviceministro García».

Procuraduría (2009), noticia del 9 de diciembre, Ex alcalde de Palermo, Sicilia invitado especial en conmemoración del Día Internacional de la Lucha contra la corrupción. disponible en Internet a través de:
https://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2009/noticias_689.html

Quevedo Hernández, N. (12 de 08 de 2017). La Confesión de Otto Bula. El Espectador.

Ramirez Hernández, (s.f.), Christopher Latin American Post, Copy edited by Diana Rojas

RCN Radio, (2014), noticia de mayo 5, disponible en Internet a través de: «Así fue el allanamiento a la sala de espionaje 'Andrómeda'».

Radio, Caracol, (2016), noticia del 27 de junio, disponible en Internet a través de: (27 de junio de 2016). «Fiscalía tiene tres líneas de investigación por escándalo de Reficar».

Radio Caracol Ibagué, (2017), noticia de marzo 7, «Fiscalía anuncia más resultados por desfalco de Juegos Nacionales de Ibagué».

RCN Radio, (2017), noticia de junio 23, disponible en Internet a través de: «Procuraduría abrió investigación a 9 directivos de Reficar por sobrecostos - RCN Radio».

Resolución No. 5216, (Superintendencia de Industria y Comercio 17 de 02 de 2017).

Revista Dinero, (2009). Sectores 1 y 2 de la Ruta del Sol ya tienen dueño. Dinero, 1.

Revista Dinero, (2018), Cartel del sida: falsos pacientes, robo de documentos y sobrecostos.

Revista Dinero, (2018), noticia del 27 de agosto de 2018, disponible en Internet a través de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/propuestas-de-consulta-anticorrupcion-se-presentaran-al-congreso/261347>

Revista Semana, (1994), noticia del 19 de septiembre, disponible en Internet a través de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-causas-de-la-corrupcion/23515-3>

Revista Semana. (2011). La Colusión es otra forma de corrupción. SEMANA, 1

Revista Semana, (2017), noticia de enero 2, ¿Quiénes son los directivos investigados por caso Reficar?, disponible en Internet a través de:
<https://www.semana.com/nacion/articulo/reficar-procuraduria-investiga-exdirectivos-por-sobrecostos/458953>

Revista Semana, (2017), noticia del 16 de febrero, Las Salvedades de la Fiscalía en el caso Reficar, disponible en Internet a través de:
<https://www.semana.com/nacion/articulo/caso-reficar-fiscalia-exonera-al-ministro-cardenas-y-al-presidente-de-ecopetrol/46082>

Revista Semana (2017) noticia del 23 de mayo de 2017, Más de 20 miembros de las Fuerzas Militares fueron sancionados. disponible a través de:
<https://www.semana.com/nacion/articulo/andromeda-hacker-el-informe-final/415516-3>

Revista Semana 2018, Procuraduría suspende al gobernador de Córdoba Edwin Besaile. Procuraduría suspende al gobernador de Córdoba Edwin Besaile.

Revista Semana 2018, Procurador destapa el cartel del sida: un nuevo escándalo sacude a Córdoba. Procuraduría advierte el hallazgo del cartel del sida en Córdoba.

Revista Semana, (2018), noticia del 19 de julio, Destapan olla podrida en Fonade que salpica a Musa Besaile y a Eduardo Tous. Disponible en Internet a través de:
<https://www.semana.com/nacion/articulo/destapan-olla-podrida-en-fonade-que-salpica-a-musa-besaile-y-a-eduardo-tous/575897>

Ricciardi, M. (enero-junio de 2014), Lobbying en América Latina: Una Introducción teórica. Journal Académico de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, 2(2). disponible en Internet a través de:

<http://politicspoliciespoltica.blogspot.com/2014/10/lobbying-en-america-latina-una.html>

Rodríguez Galer, Nicolás Fernando, (2016), Regulación de lobby en el Perú: Trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación, Universidad del pacífico, Escuela de postgrado

Santacruz Villota, C. (2014), Comisión Primera aprobó ley que regulariza el Cabildeo en Colombia. Página Web Senado, martes 09 de diciembre de 2014 18:52.

Schuster, A., (2017), Nueva Sociedad - Democracia y Política en América Latina. Recuperado el 2 de 6 de 2018, disponible en Internet a través de: <http://nuso.org/articulo/los-lobbies-en-america-latina-entre-el-poder-y-la-presion/>

Secretaría de Transparencia. (2016), Secretaría de Transparencia - Presidencia de la República. Recuperado el 2019 de 6 de 2018, disponible en Internet a través de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/estatuto-anticorrupcion-ley-1474-2011.pdf>

Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República. (2016). Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011- Avances y Desafíos tras cinco años de su expedición. Bogotá.

Sistema Peruano De Información Jurídica (2008), Ministerio de Justicia, ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública, Disponible en Internet a través de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/7643CB993ABB82D60525752000612615/\\$FILE/DS040-2005-PCMModificareglamentoGestion-1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/7643CB993ABB82D60525752000612615/$FILE/DS040-2005-PCMModificareglamentoGestion-1.pdf)
DECRETO SUPREMO N° 099-2003-PCM

Transparencia Internacional, (2017), barómetro global de la corrupción, las personas y la corrupción, América Latina y el Caribe, disponible en Internet a través de: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2017/10/2017_GCB_AME_ES-1.pdf

Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A, EX 8300, 6 de diciembre de 2018)

Ungar, Elisabeth, (2014), Índice de percepción de corrupción, Colombia, Transparencia; Bogotá D. E.

Universidad Del Rosario (2011), Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010 en el marco de las políticas del Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional, primera edición, Bogotá.

Universidad Surcolombiana, La Nación, (2018), noticia del 21 de enero, disponible en Internet a través de <http://www.lanacion.com.co/2018/01/21/regular-cabildeo-colombia/>

Urdaneta, G. (1996). Licitar para Ganar. Beta

Van Klaveren, J., (1989), "The concept of corruption". En Heidenheimer et al.

Vanguardia.Com. (27 de junio de 2009), Vanguardia.com. Recuperado el 30 de 5 de 2018, disponible en Internet a través de: <http://www.vanguardia.com/historico/31952-las-diez-leyes-mas-polemicas-de-los-ultimos-tiempos>

Vargas Lleras, G. (2010), Proyecto de ley Nro. 067 de 2010 cámara, gaceta del congreso, año XIX, No. 55727 de agosto de 2010

Vargas Lleras, G. (2010), Proyecto de ley Nro. 067 de 2010 cámara, gaceta del congreso, año XIX, No. 927 18 de noviembre de 2010

Vásquez, Cristóbal. (2016), Portafolio. Recuperado el 12 de 6 de 2018, disponible en Internet a través de: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/corrupcion-en-colombia-sigue-en-aumento-segun-gallup-498710>

Vélez Tamayo, J. F. (18 de agosto de 2015). elmundo.com. Recuperado el 2 de 7 de 2018, disponible en Internet a través de:
http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/por_que_los_colombianos_somos_tan_corruptos.php#.Wz02i8_hCM8

Villamil, J. E. (2010-2014), Recuperado el 18 de 5 de 2018, disponible en Internet a través de:
<http://bdigital.unal.edu.co/57082/1/74261112.2017.LaCorrupcionenColombiaaproximacionesconceptualesymetodologicasparaabordarla.pdf>

Villamil, Jesús. Emerio, (2017), La Corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla Un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.

Zavala Hernández, R. (enero de 2012), Influencia empresarial en la política de cambio climático de Estados Unidos. Norteamérica, 7.

Zavala Treviño, J. R. (2013), Apuntes sobre la historia de la corrupción. Monterrey, Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Zuleta, A. P. (1 de 2015), La corrupción, su historia y sus consecuencias en Colombia. Bogotá.

Zuluaga Nieto, Jaime, (1996), Cuando la corrupción invade el tejido social, Nueva sociedad Nro. 145, septiembre, en Pécaut, Daniel. 1968-1988 p. 292-296)

Weber, Max (1972), Lo político y lo científico, introducción Raymond Aron; traducción Francisco Rubio Llorente, Madrid. Editorial Alianza, tercera edición

Weiss, Daniel J. et al. (2010), "Dirty Money, Oil Companies and Special Interests Spend Millions to Oppose Climate Legislation", Open Secrets, 27 de septiembre