

FORO INTERNACIONAL

RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN



UN COMPROMISO DE LA
ESCUELA JAVERIANA DE GOBIERNO Y ÉTICA PÚBLICA
EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
EN COLOMBIA Y EL MUNDO

22 Y 23 Febrero de 2017

Auditorio Alfonso Quintana Cárdenas, S.J.
Pontificia Universidad Javeriana



WWW.JAVERIANA.EDU.CO



Pontificia Universidad

JAVERIANA

Bogotá

Arturo Sosa Abascal, S.J.
Gran Canciller

Carlos Eduardo Correa Jaramillo, S.J.
Vice-Gran Canciller

Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S.J.
Rector

Luis David Prieto Martínez
Vicerrector Académico

Luis Alfonso Castellanos Ramírez, S.J.
Vicerrector del Medio Universitario

Luis Miquel Renjifo Martínez
Vicerrector de Investigación

Luis Fernando Álvarez Londoño, S.J.
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales

Catalina Martínez de Rozo
Vicerrectora Administrativa

Jairo Humberto Cifuentes Madrid
Secretario General

© *Pontificia Universidad Javeriana*
Vicerrectoría de Extensión y Relaciones Interinstitucionales

Responsabilidad Pública y la Lucha Anticorrupción
ISBN: 958-XXXXXXXXXXXX

Impresión
Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas - JAVEGRAF

Bogotá, D.C. - Colombia
Septiembre de 2017

Índice

Intervención del señor Contralor General de la República, Edgardo Maya en el Congreso Internacional “Responsabilidad pública y lucha anticorrupción”	5
Raffaele Cantone Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzionee	29
Il contrasto alla corruzione e la lezione che ci viene dal diritto internazionale: Non solo repressione, ma soprattutto prevenzione <i>Nicoletta Parisi</i>	33
Nuevos controles al lavado de activos y al soborno internacional <i>Francisco Reyes, Superintendente</i>	69
Responsabilidad Pública y la Lucha Anticorrupción Intervención del Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez en el Foro Internacional de Anticorrupción	107
“Todos somos democracia”, la estrategia de la registraduría nacional del estado civil para el mejoramiento de condiciones de civilidad y de participación política en Colombia <i>Juan Carlos Galindo Váchia</i> <i>Registrador Nacional del Estado Civil</i>	125

El respeto de los Derechos Humanos por el sector empresarial, primer aliado para la consolidación de la paz en Colombia <i>Carlos Negret, Defensor del Pueblo</i>	143
L'azione di contrasto alla corruzione tra repressione e prevenzione; il modello italiano e il modello internazionale <i>Prof.ssa Paola Severino</i>	159
Secretaría de Transparencia <i>Camilo Enciso Venegas, Secretario de Transparencia</i> ...	171
Responsabilidad Pública y la Lucha Anticorrupción Foro Internacional Pontificia Universidad Javeriana Escuela de Gobierno y Ética Pública <i>Luis Fernando Álvarez, S.J., Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales</i>	205

Intervención del señor Contralor General
de la República, Edgardo Maya
en el Congreso Internacional
“Responsabilidad pública y lucha anticorrupción”

*Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá. 22 de febrero de 2017*

Junto con la violencia y el conflicto armado, la corrupción es el peor flagelo que afecta el progreso y las condiciones de vida de los colombianos, sobretodo de los más pobres y de los que menos oportunidades tienen porque, en un país como Colombia, la corrupción se edifica sobre los recursos necesarios para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo global. Si el conflicto armado, nos dividió y planteó el dilema entre la Colombia rural y la Colombia urbana, la corrupción nos puede retrasar las instancias que hoy se tratan de implementar para establecer una Paz Estable y Duradera.

La coexistencia de la corrupción con la esperanza de lo logrado en los Acuerdos, es un imposible moral, porque todos los esfuerzos para eliminar los factores objetivos y subjetivos que prolongaron el Conflicto son la como la pobreza extrema, la ausencia de la calidad de vida en amplios espacios del territorio, la vigencia real de los derechos y libertades se pueden ver amenazados si permiti-

mos que los recursos que la Sociedad destinará para ello se aminoren en el “agujero negro” de la Corrupción.

El concepto de corrupción evoluciona de conformidad con las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada país, se presenta tanto en el actuar público, como en el privado. Para entender un fenómeno como el de la Corrupción en Colombia, podemos acudir como ilustración a la definición y descripción de sus alcances.

Para el Banco Mundial, se entiende por corrupción “*la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política*”. Desde esa perspectiva, se trata de una captura del Estado.

La oficina presidencial Transparencia por Colombia se refiere a la Corrupción en los siguientes términos:

“Corrupción es el abuso del poder para el beneficio propio. En ese sentido, la corrupción puede presentarse tanto en organizaciones públicas como privadas y los casos pueden darse en diferentes proporciones de acuerdo a la magnitud de los recursos en riesgo y al perfil de las personas implicadas.”

Dada su importancia para la sociedad, Transparencia Internacional define como “gran corrupción” aquellos actos cometidos en altos niveles de gobierno que distorsionan las políticas públicas o el funcionamiento del Estado para el beneficio propio de los responsables a costa del bien público.

No obstante, existen también casos de corrupción de menor escala, como los que se realizan por parte de funcionarios medios y altos en su interacción con los ciudadanos que buscan obtener beneficios o privilegios a cambio de alguna dádiva. Todos los ciudadanos es-

*tamos expuestos a casos de corrupción y, por eso, identificarlos y enfrentarlos es una misión conjunta que empieza por los buenos hábitos del día a día*¹.

El profesor Revéiz Roldán, en juicioso estudio sobre la materia que nos ocupa², comienza por señalar que la corrupción, la captura y la cooptación del Estado configuran una “gran amenaza para la democracia y el capitalismo planetario”, de modo que “descubrirla permite combatirla, haciendo el poder legítimo, legal y visible”.

Estas y cualesquiera otras alusiones a la conceptualización del fenómeno y su aplicación en Colombia, son suficientes para visualizar que la Corrupción:

- Amenaza la legitimidad democrática, al poner el poder al servicio de intereses particulares.
- Desvía el cumplimiento de los fines del Estado.
- Impide el material ejercicio de los derechos y libertades.
- Fomenta el crimen organizado.
- Elimina la libre competencia y la libre concurrencia.
- Genera pobreza y fomenta la marginalidad.
- Crea división y rompe la integración de la diversidad de una Nación.
- Destruye las posibilidades de desarrollo armónico de las regiones.
- Encarece los bienes públicos.

1.- Tomado de Transparencia por Colombia

2.- La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados.

- Proscribe la participación de la sociedad civil de la toma objetiva de decisiones.

Como bien lo sostuvo el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, al pronunciarse sobre los efectos de la corrupción sobre el desarrollo humano:

“La corrupción mina la democracia y el imperio de la Ley, lleva a las violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, erosiona la calidad de vida y permite florecer el crimen organizado, el terrorismo y otras amenazas contra la seguridad humana.... la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres porque desvía fondos públicos destinados al desarrollo, mina la capacidad de los gobiernos a proveer servicios básicos, alimentando la desigualdad y la injusticia y desestimulando la inversión y la ayuda externa.”

En nuestro medio, es un problema estructural que se ha incardinado en nuestra cultura, y que, por tanto, debe comprometer a todos los estamentos de la Sociedad y el Estado, si es que queremos darnos la oportunidad de implementar la Paz. Por tanto, más que combatirla hay que destruirla con decisión ante el inquietante el concepto de Maquiavelo conforme al cual en una sociedad corrupta, ni las leyes, ni las instituciones más poderosas pueden acabar la corrupción.

Recientemente Leyes como el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), se han preocupado por imponer herramientas preventivas y curativas del fenómeno que nos ocupa, inspiradas en:

- La participación ciudadana;
- La amplia publicidad y difusión de las determinaciones de las autoridades;

- La rendición permanente y pública de cuentas;
- La trazabilidad de lo manejo de recursos públicos en áreas sensibles como la Salud Pública;
- La creación de tipos penales nuevos, el incremento de penas y la eliminación de beneficios penitenciarios, por hechos punibles contra la Administración Pública.
- La imposición sanciones por las faltas disciplinarias relacionadas con el manejo de recursos públicos y acceso indebido a la función pública.
- La transferencia de responsabilidades de las personas naturales a las sociedades de las que forman o han formado parte.
- El levantamiento del velo corporativo.
- El aumento de los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos de corrupción y en los procesos fiscales y disciplinarios.
- La multiplicación de las inhabilidades y de los conflictos de interés,
- La modificación del sistema de compras públicas.

Herramientas necesarias, pero muy insuficientes, porque tengo la certeza que con solo normas legales no se acaba con este fenómeno y que es más importante la actitud y decisión que debemos tener los que estamos llamados a derrotarla.

Debe ponerse de relieve que la corrupción no es un tema que se pueda combatir desde herramientas meramente legales, sino que debe ir de la mano de un cambio cultural y estructural. Pasar de la cultura del “avispado”, del que evade, del que no hace la cola, del que medra por

ser especialista en atajos y lobbys, y, como negación a todo ello, pasar a la cultura del respecto por el otro, del espacio común, la cultura de los derechos y también de los deberes, es imperativo necesario de nuestro presente e inmediato futuro. Es necesario que ciudadanía se empodere de la gran responsabilidad que le corresponde no sólo en denunciar la corrupción, sino en hacer visible el gran rechazo que todas sus manifestaciones merecen e imponer la sanción social, tan imprescindible en la lucha contra la corrupción.

Si bien es cierto que el caldo de cultivo de la corrupción es consecuencia de la falta de compromiso de los servidores públicos en el cumplimiento elemental de sus deberes funcionales y en la ausencia de las sanciones efectivas para éstos, también es cierto que se requiere el esfuerzo mancomunado de las autoridades y de la sociedad; del sector público y del sector privado, una toma de conciencia de sociedad que permita la generación ya no solo de sanciones punitivas y pecuniarias sino un verdadero ostracismo social de los corruptos.

Se trata de impedir el regreso corrupto a las actividades públicas tanto estatales como no estatales; de implementar medios de confiscación pronta del entorno patrimonial fruto de sus actos, de poner en la práctica la regla del viejo derecho romano conforme al cual de lo ilícito no puede generarse ningún provecho. Todo aquel que incurre en actos de corrupción debe ser proscrito de toda actividad pública y de todas las relacionadas con los recursos públicos.

La erradicación del flagelo, no puede reducirse simplemente a lo jurídico, este escenario de colaboración armónica debe ser el comienzo para construir una verdadera política del Estado y de la Sociedad para acabar con la

cultura de la corrupción como patología social. La corrupción en Colombia es sistémica y campea tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. Por supuesto que, con la descentralización territorial y el modelo político existente, se genera una mayor vulnerabilidad en departamentos y municipios, que se hace visible con el manejo de las regalías, los recursos de participaciones y extrañas formulas concesionarias, pero sin duda es un flagelo del cual no se pueden excluir los entes nacionales. Mire no más lo que ha pasado con los proyectos energéticos, con el manejo de los recursos de la salud, con algunos proyectos de infraestructura.

La presencia de intereses privados es connatural a la corrupción, por lo tanto, las acciones para erradicarla no pueden referirse solo al sector público. En ese sentido, la existencia de carteles de la contratación, para solo poner ese ejemplo, evidencia que algunos frentes de la empresa privada se han puesto al servicio de la malversación de los recursos públicos. Los casos que han descubierto sobrecostos, desvíos, mala calidad en los bienes, servicios u obras, se consolidan con la presencia y acción de contratistas o de privados que tienen a su cargo el manejo de recursos públicos. Por otra parte, no es un secreto que la “ingeniería societaria” es usada por los corruptos para el lavado y ocultamiento de sus acciones.

Al efecto, es necesario que exista compromiso y plena articulación entre instancias estatales, el control ciudadano y las organizaciones privadas, para enfrentar de manera más decisiva los nexos entre financiamiento político, la contratación pública y crimen organizado, de modo que se puedan generar resultados que incluyan sanciones políticas, jurídicas, económicas y sociales ejemplarizantes.

Para destruir la corrupción, se debe elevar el problema a su real magnitud, como una Política de Estado, es decir, que no es un asunto solo de Gobierno sino que demanda acciones unificadas de todas las autoridades y estamentos de la Sociedad que requiere soluciones radicales y estructurales que entre otras acciones se deben traducir en:

- Una sólida e igualitaria educación;
- Un sistema electoral transparente y caracterizado por su simplicidad.
- Regulaciones más simples y claras;
- La publicidad de las acciones públicas para la rendición de cuentas;
- Condiciones para un sector privado lo más competitivo posible;
- Medios que generen rentabilidad económica y social en la adquisición de los bienes y servicios a cargo del Estado;
- El mérito como referente de acceso y de permanencia en el sector público.
- La imposición de la muerte civil de las personas jurídicas y naturales que incurran en actos de corrupción que les impida cualquier vínculo con el Estado.
- Hacer viable el control social o ciudadano, como fuente de acreditación probatoria y apoyo directo a las funciones de los órganos de control.
- La acción conjunta de las autoridades, para construir desde los distintos roles y competencias, un trabajo armónico y conjunto de los órganos de control y del Gobierno, de modo que se puedan elaborar metodo-

logías de prevención, tratamiento y sanción de los casos y diversas tipologías de corrupción.

En la última década, en Colombia, se han visto afectados notoriamente por temas de corrupción, los sectores de la salud, de la infraestructura nacional y urbana, de la agricultura, financiero y de educación; razón por la cual resulta prioritaria la adopción de medidas en los distintos órganos del Estado a cargo de luchar contra la corrupción y de proteger los recursos públicos, que permitan mayores y mejores controles a la gestión pública y la ejecución de los planes, programas y proyectos con recursos públicos. Es tan grave el problema que la sola actualización de los estudios existentes se queda corto frente a lo que se ha descubierto en los últimos meses y días, en relación con el desarrollo de grandes proyectos energéticos, como el caso de Reficar; con los recursos del Sistema General de Regalías; del Sistema General de Participaciones; de la Alimentación Escolar; con los destinados a la protección del medio ambiente; a la ejecución de los proyectos de infraestructura, como el caso de Odebrecht, para solo mencionar los de actualidad.

Es del tal magnitud de la coexistencia cotidiana con la corrupción, que, como lo pone de presente el Profesor Reveiz Roldan, incluso algunos estudiosos del fenómeno, ha llegado a distinguir entre corrupción negra, corrupción gris, corrupción blanca (HEIDENHEIMER) en función de supuestos grados de reprobación por parte de la opinión pública. Debemos ser claros en que la corrupción es una sola y nos debe repugnar en cualquiera de sus manifestaciones si queremos un país viable. Sin embargo, es muy decepcionante, observar que, por ejemplo, en el ámbito de la contratación estatal y de la vida administrativa muchas conductas que se traducen en pérdida de recursos públicos y en desvalor de los bienes públicos, se

han vuelto lo cotidiano en la práctica administrativa, sin que hasta el momento, ninguna de las leyes recientemente expedidas hay servido para erradicarlas y sin la acción de las autoridades tenga el poder de impacto suficiente para proscribirlas. Como ilustración se mencionan las siguientes, en la certeza de que son ampliamente conocidas por todos Uds.:

- La “regla general” de la contratación directa, bajo cualquier pretexto.
- La situación de contratos, en los que se hace giro del anticipo de forma inmediata a la celebración y se suspende la ejecución de manera indefinida, con abandono de las obras o trabajos, con posible pérdida de dichos recursos.
- Las situaciones de contratos con carencia visible e incluso temeraria de planeación y estructuración que conducen la construcción de obras inviables y sin funcionalidad técnica ni social.
- Casos en los que constructores y consultores, a pesar de ser los expertos del mercado y al estar en condiciones de conocer las deficiencias de los estudios y documentos previos, celebran los contratos a sabiendas de su inviabilidad.
- La celebración de contratos con desvío y/o malversación los recursos de regalías, en la medida en que no se cumplen los objetos aunque se giren los recursos.
- La persistente contravención del Estatuto General de Contratación mediante la celebración de contratos con asociaciones de entidades territoriales, de contratos interadministrativos elusivos o con entidades sin ánimo de lucro, con los cuales, se asumen altos costos de intermediación y se eluden los procedimientos selectivos.

- La adquisición de bienes para el sector educación y el sector salud, con ausencia de estudios de precios y mercado y consecuente generación de sobreprecios o sobrecostos.
- La construcción de obras, sin diseños, en terrenos inapropiados o sin fuente hídrica.
- Inadecuada distribución de riesgos en la celebración y ejecución de contratos.
- La celebración de contratos a precio global y/o con inclusión de diseños, en las que se hacen reconocimientos injustificados a los contratistas.
- La posible generación de daño fiscal como consecuencia o con apoyo en supervisión e interventorías ineficientes.
- El posible uso y/o apropiación indebida de los recursos del anticipo, con anuencia de la entidad y de la interventoría.
- Desvíos de recursos parafiscales a destinos diferentes a la correspondiente prestación de los servicios a cargo, como son, por ejemplo, los de salud.

Tan peligroso como el fenómeno de la corrupción es el que deriva de la gestión ineficiente, ineficaz, costosa e inoportuna de los bienes y recursos públicos, que encuentra su principal causa en la ausencia de idoneidad, pericia y experiencia como condiciones de acceso al servicio público, esa situación, ampliamente extendida en nuestra administración pública, constituye un reto y un desafío para la CGR, que debe garantizar esas condiciones en sus servidores y exigirlas en los de las demás entidades públicas.

La mala gerencia pública, producto de la corrupción o de la ineptitud, es lo que explica la existencia de proyectos de inversión mal estructurados que nunca llegan a su término; las obras inconclusas, los servicios públicos de baja calidad y todas aquellas acciones u omisiones que se traducen en mayores costos a cargo de los contribuyentes.

Estas reflexiones, que sobre valores, principios y normas que considero esenciales para recuperarnos como Nación, me sirve de premisa para compartir con ustedes algunas ideas sobre la función y razón de ser de la Contraloría General de la República y el aporte que a ésta le corresponde hacer en el proceso de consolidación de un modelo de Ética Pública, que nos garantice un futuro de justicia y equidad social, ajeno a los dolores de la confrontación y la guerra, pues entiendo que la CGR, como garante del adecuado uso de los recursos públicos y del desarrollo de políticas públicas orientadas al bienestar general, es un instrumento de la sociedad a la que le debe brindar insu- mos y resultados, rigurosos y técnicos, para que ésta reclame de sus gobernantes actuaciones pertinentes y oportunas y participe en el control y vigilancia de sus recursos.

El Constituyente de 1991, erradicó el control fiscal previo y perceptivo, para establecer un sistema de control fiscal de naturaleza posterior y selectiva, bajo la siguiente motivación: *“En ningún caso las agencias de control de la gestión puramente fiscal de la administración, pueden llegar a constituir paralelamente a ésta un aparato de coadministración, pues en tal caso el poder de decisión administrativa, lógicamente se desplazaría irremediablemente hacia el coadministrador-contralor, el cual reuniría en sus manos no sólo la llave de la supervigilancia de gastos, sino también los poderes de ordenador del gasto, que al fin de cuentas no podría hacerse sin su voluntad y beneplácito (Gaceta Constitucional No 59, p. 10).*

El constituyente con esta premisa edificó el control fiscal sobre el postulado de garantizar la autonomía del ente de control y del ente controlado sin perder el norte de la concepción de Estado Social que implica el ejercicio de un control sobre los recursos públicos de carácter, posterior y claramente orientado a los resultados de la gestión, a la generación de riqueza social.

De conformidad con las disposiciones constitucionales que configurativas de la Contraloría General de la República, este órgano de control tiene atribuidas las funciones de:

- La vigilancia de la gestión fiscal del Estado, que de acuerdo con lo que desarrolla la Ley, comprende un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, en relación con todos los entes y sujetos que son titulares de la gestión fiscal o que inciden en esta.
- El control fiscal posterior y selectivo, en el entendido que por control posterior, se atiende la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados y definidos por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos, con exclusión de incidencia previa en la toma de decisiones administrativas.
- Imponer la responsabilidad fiscal y resarcir el patrimonio público, cuando el mismo se vea afectado o menoscabado en el ejercicio de la gestión fiscal.

La manera como están concebidas las funciones de la Contraloría General, en visión reiterada de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, implica la presencia de dos momentos, como son: el del ejercicio de la vigilancia fiscal o práctica del ejercicio auditor, en cuyo seno se genera la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones; y en un segundo mo-

mento, que se produce solo si de la labor de vigilancia inicialmente practicada surgen elementos de juicio que acrediten la existencia de un daño al patrimonio económico del Estado, corresponde al del proceso de responsabilidad fiscal, orientado a obtener el resarcimiento del mismo.

El control fiscal, debe ser el baluarte y garantía de la buena administración y efectiva aplicación de los recursos, bienes e intereses que integran el patrimonio público. Concepto de contenido diverso pero del que es necesario hacer plena conciencia en todas las formas de lucha contra la corrupción. La tarea de toda autoridad es tener claro que el patrimonio público es una realidad que alude a diversos modos de dominio, percepción, protección y titularidad de los bienes, intereses y recursos públicos y colectivos, que como tal exige de los órganos de control fiscal, concretamente de la CGR, un replanteamiento de fondo de sus metodologías de auditoría y de imputabilidad de la responsabilidad, que incorpore técnicas de avanzada y permita la defensa y resarcimiento no solo de los bienes fiscales ordinarios sino, además, de los derechos colectivos como el medio ambiente, el patrimonio cultural o los derechos de los usuarios de servicios públicos esenciales.

En los tiempos que vivimos, la gestión fiscal ha abierto espacios para nuevas maneras de aprovechamiento, desvío y usurpación indebidos de los recursos públicos. La tradicional tipología del peculado por apropiación, por ejemplo, ha mutado y evolucionado a otras maneras de malversación y de lavado de activos obtenidos en operaciones de manejo de recursos públicos.

Valga aclarar que la lucha contra la corrupción no es monopolio de una sola entidad del Estado, es razón de ser de toda forma de autoridad y constituye un deber de toda persona que haga parte del conglomerado social. Por tal

razón, no es concebible que los órganos de control trabajen por separado frente a unos mismos hechos, así sus competencias sean distintas, es necesario utilizar ventajas comparativas entre los mismos e implementar nuevos mecanismos de cooperación técnica y jurídica, como lo ordena el artículo 113 de la C.P., con apoyo internacional, de tal forma que a partir de una misma comunidad de pruebas, se puedan hacer efectivas las responsabilidades en lo penal, lo disciplinario y lo fiscal y, al mismo tiempo, se logre el efectivo y oportuno rescate del patrimonio público perdido o afectado.

Precisamente, en la actualidad no hemos puesto a la tarea de modernizar el sistema de control fiscal colombiano y las atribuciones de la Contraloría General de la República frente a los retos de corrupción y de la ineptitud en el ejercicio de la Administración de recursos públicos, y hemos iniciado un cambio de enfoque que se caracteriza por promover desde, desde el control real, oportuno, posterior y selectivo, una cultura de mejora en la rentabilidad social de los productos a cargo de los sujetos públicos y privados que son titulares de la gestión de recursos y bienes públicos; y, por otra parte, en contar con mecanismos para estar en condiciones de verificar la existencia de daño fiscal con técnicas de investigación avanzada.

En tal sentido, en ejercicio de las potestades regulatorias a cargo del Contralor General y con el apoyo del BID, se ha avanzado en un proceso de fortalecimiento institucional, del cual debo destacar lo relativo al ejercicio de los procesos auditores, que ha orientado a privilegiar la vigilancia de la gestión y de los resultados obtenidos desde una efectiva verificación de desempeño y cumplimiento material de los objetivos misionales del gestor fiscal, de evaluar los productos que perciben los ciudadanos, de tal manera que pueda generar mejoras y progresos reales en

el cumplimiento de los propósitos de la gestión fiscal de los entes y sujetos vigilados y en el rendimiento en la Administración de los recursos públicos.

Con esa visión, hemos implementado procedimientos en consonancia con las normas internacionales de auditoría aplicables a los organismos como la Contraloría General de la República, que permiten el uso especializado y alternativo de los sistemas de control; que se centran su enfoque en la evaluación del desempeño, el rendimiento y los resultados tangibles de la gestión vigilada. Así, es cómo se han implementado los tipos de la auditoría de regularidad, de auditoría financiera, de auditoría de legalidad o cumplimiento, y de las auditorías de desempeño, cuya aplicación está en función del perfil de la gestión fiscal vigilada en cada caso.

Así las cosas, en el curso de los dos últimos años, se ha realizado una evaluación profunda de la vigilancia fiscal, que ha permitido la actual puesta en marcha de nuevos tipos de auditorías sobre los recursos públicos, cuya aplicación estará en función del conocimiento altamente calificado del cada sector objeto de control y de cada tipología de gestión fiscal, para contar con la capacidad de control suficiente y adecuada al tipo de ente o sujeto, al tipo de programa o proyecto o al tipo de temas de interés que son objeto de control. Sin perjuicio de que su aplicación también pueda inspirarse en criterios transversales e intersectoriales, que permitan medir los resultados frente a los objetivos trazados en las políticas públicas y en los planes y programas de desarrollo.

También debo mencionar que se han diseñado e implementado técnicas de auditoría para proyectos de inversión, que permitan hacer una clara trazabilidad a los recursos y bienes que conforman el Sistema General de

Participaciones y el Sistema General de Regalías, en su condición de fuentes determinantes del desarrollo regional equitativo. Porque hemos considerado que las comunidades de departamentos y municipios, ajenas a las interferencias políticas de los órganos territoriales, deben contar con garantías de vigilancia sobre los recursos públicos que les transfiere la Nación, para atender las necesidades más básicas, en materia de salud, educación, vivienda, infraestructura y por lo tanto, poner en marcha instrumentos del ejercicio auditor que permitan medir el desempeño de estas entidades en el manejo de estos recursos así como el impacto social atribuible a los mismos.

En el mismo sentido, se han puesto en vigor mecanismos de control fiscal que aseguraren que el control se convierta en fuente de directa de las actuaciones del órgano de control fiscal, no solo por medio de las tradicionales quejas o denuncias, sino a través de intervenciones de apoyo o articulación de auditorías de origen comunitario, que han resultado ser muy efectivas en la consecución de los soportes probatorios para identificar riesgos fiscal de alta potencialidad o para acreditar la existencia de daño fiscal.

Aunque estamos en proceso de modernización, debo señalar que los esfuerzos que hemos invertido hasta ahora no han sido en vano. La transformación del ejercicio auditor, permite la estructuración de hallazgos fiscales sólidos, una disminución de los tiempos para gestionar procesos ordinarios de responsabilidad fiscal y, además, implementar el control fiscal participativo, todo lo cual al amparo y bajo la guía de las normas internacionales que resulten aplicables a la Contraloría General de la República, como Entidad Fiscalizadora Superior.

Durante los años 2015 y 2016 se han adelantado actuaciones de auditoría, por parte de la Contraloría General

de la República, que resultaron de alto impacto nacional por su relación con posibles hechos de corrupción en casos como los que, entre otros varios, se pueden destacar los siguientes:

- CASO REFICAR.- Durante el actual periodo constitucional la Contraloría adelantó actuaciones que permitieron detectar la presunta pérdida de recursos públicos durante todo el proceso de construcción y puesta en marcha de la Refinería de Cartagena
- REFICAR, en lo que podría llegar a ser, por las cuantía de los recursos perdidos y por el tipo de sujetos que tuvieron incidencia fiscal en el proyecto, un caso de grandes proporciones económicas y de ética pública. En la actualidad el asunto ha pasado a ser verificado para la establecer los elementos de juicio ciertos que permitan el inicio del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sobre cifras que implicarían un presunto daño emergente por aproximadamente USD\$4000 millones de dólares y presunto lucro ceseante, ante el beneficio económico dejado de percibir, por aproximadamente USD\$1900.

Recordemos que, de acuerdo con lo detectado en auditoría, es posible que le valor de REFICAR equivale al costo de 1,5 veces la ampliación del Canal de Panamá, y 1,15 veces lo que se estima costaría el Metro de Bogotá.

- CASO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR: Sobre este programa se adelantó una Actuación Especial de Fiscalización, que correspondió a un ejercicio inédito en el país, toda vez que nunca antes un órgano de control fiscal había auditado de manera integral el programa, y mucho menos de la forma y con el alcance que se desarrolló dicha actuación.

ción, que por primera vez auditó todas sus fuentes de financiación.

El Programa de Alimentación Escolar se concibió para el suministro organizado de alimentos a los niños, niñas y adolescentes, matriculados en instituciones educativas oficiales, en desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y formativas, buscando contribuir con el acceso y la permanencia escolar, y fomentar estilos de vida saludables para mejorar la capacidad de aprendizaje, a través del suministro de los complementos alimentarios.

Durante las vigencias 2014 y 2015, el Programa de Alimentación Escolar recibió entre 2014 y 2015 recursos por más de \$1.94 billones de pesos, de los cuales la Nación financió directamente cerca del 80%.

Las Actuaciones Especiales adelantadas por la Contraloría General de la República sobre la ejecución del Programa en 17 Departamentos, así como en 4 ó 5 municipios de cada uno de estos Departamentos, arrojaron hallazgos fiscales por más de \$32 mil 943 millones de pesos, de los cuales el 30% correspondió al Departamento de la Guajira.

En términos generales, sobre el Programa de Alimentación Escolar, pudo la Contraloría General de la República evidenciar: sobreprecios de las raciones; raciones pagadas, pero no entregadas; concentración de contratos en unos pocos oferentes, entre otras graves irregularidades.

- CASOS DE LOS RECURSOS DE LA SALUD.-El mayor impacto para la ciudadanía se presentó con ocasión de los hallazgos evidenciados por la Contraloría, en el Sector Salud. Durante 2016 se identificaron

posibles focos de corrupción relacionados con la población que padece enfermedades de alto costo, como fue el caso del denominado Cartel de la Hemofilia, en el Departamento de Córdoba.

En tal sentido, como producto de una Auditoría a los recursos asignados al componente de Salud por el Sistema General de Participaciones, adelantada a la Gobernación de Córdoba durante el primer semestre de 2016, se evidenciaron hallazgos fiscales por 44 mil 812 millones de pesos, por el suministro de medicamentos NO POS a pacientes supuestamente hemofílicos, sin que se pudiera verificar la existencia de soportes científicos válidos que confirmaran la presencia de la enfermedad, e incluso se habrían aportado documentos posiblemente falsos, por lo que los pagos hechos por la Gobernación se habrían efectuado sin ningún fundamento para sudesembolso.

Otros posibles focos de corrupción relacionados con las denominadas enfermedades huérfanas y con los procedimientos de recobro de cuentas del NO POS, se identificaron en Departamentos como Bolívar, donde se imputó responsabilidad por sobrecostos de medicamentos NO POS, pagos indebidos en el suministros de medicamentos y servicios POS, así como por pago de tratamientos a supuestos pacientes hemofílicos pertenecientes a la Población Pobre No Asegurada, por cuantía de \$20 mil 184 millones de pesos.

Decidí traer, de los varios hallazgos y procesos que adelanta y ha adelantado la Contraloría General en los últimos meses, estos tres casos que pueden resultar demostrativos del inmenso reto que tiene la Sociedad colombiana para hacer visible el uso del recurso público y tomar conciencia de que la corrupción campea no solo en todos los niveles del Estado sino en las distintas capas de las Sociedad.

Ahora al volver, sobre la misión de la Contraloría General de la República y del compromiso intemporal de poner toda su organización y talento humano al servicio de la lucha contra la corrupción, debo reiterar mi interés de proponer una substancial reforma orgánica y funcional del Sistema de Control Fiscal, que implica una reforma constitucional, la cual contaría con tres ejes como son: suprimir las contralorías territoriales; establecer una sola Contraloría General de la República, que asuma exclusivamente la función auditora; y la creación de un Tribunal de Cuentas desconcentrado que se ocupe de los procesos de responsabilidad fiscal.

En la actualidad existen 32 contralorías departamentales, 31 contralorías entre municipales y distritales y 1 Contraloría General de la República, para un total de 64 contralorías encargadas de la función fiscal del Estado.

Para cumplir sus atribuciones, en la actualidad, las contralorías territoriales cuentan con un consolidado aproximado de 3700 funcionarios, mientras que la Contraloría General de la República, con 4300 en todo el territorio nacional.

La cobertura de recursos que deben vigilar de las contralorías departamentales, distritales y municipales, de modo consolidado, asciende en cifras del 2016, a la suma de aproximadamente \$63,7 Billones de pesos; mientras que la Contraloría General de la República, para el mismo periodo, tiene una cobertura de vigilancia y control sobre más de \$598 Billones de pesos.

De otra parte, en cuanto a gastos para su operación, puede apreciarse que, para la misma vigencia, el presupuesto sumado de todas de las contralorías territoriales, asciende a la cifra de \$408.644.753.000=; por su parte, el de la Contraloría General, para el mismo periodo, a \$462.584.180.000=.

Resulta antieconómico e inefficiente, para la función de vigilancia y control fiscal, que las contralorías territoriales, con una nómina de 3.700 empleados, se gasten más de \$ 400.000 millones anuales para auditar \$63 billones.

Con un nivel muy cercano de recurso, la sola Contraloría General de la República ejerce su misión sobre \$598 billones en todo el territorio nacional y con resultados cada vez más visibles y oportunos, contundentes, como los escándalos de Reficar en Cartagena, Electricaribe, los casos de la hemofilia y educación en Córdoba y la alimentación escolar en La Guajira, para citar unos pocos.

Así mismo, la condición de ser entidades de naturaleza técnica exigida como categoría constitucional para las contralorías territoriales, que debe caracterizarse, en primer lugar, por la meritocracia en el acceso, permanencia y retiros de los funcionarios, tiene insuficiente aplicación. Mientras aproximadamente el 96% de los empleados de la Contraloría General de la República son funcionarios de carrera administrativa, desafortunadamente no puede decirse lo mismo de las contralorías departamentales, distritales y municipales sobre las que se ejerce gran incidencia de la política de los grupos locales; y las que registran bajo niveles de funcionarios en carrera administrativa, para una función que, como la del control fiscal requiere de altas calidades profesionales y técnicas.

Ahora bien, la modificación planteada no puede calificarse como una fórmula para la recentralización del gasto. Como ha quedado indicado anteriormente, la regla de autoridades propias para el ejercicio de las competencias propias, la autonomía para decidir sobre la administración de los recursos endógenos y exógenos de las entidades territoriales, son capacidades que forman el núcleo duro de la autonomía constitucional. La función pública de control fiscal, al ser ejercida como una función nacio-

nal, como lo es la de administrar justicia, la del ministerio público que depende funcionalmente de una sola entidad nacional como lo es la Procuraduría General de la República, no es determinante de la autonomía de las decisiones financieras a nivel departamental, distrital o municipal.

Además, el control fiscal debe contar con los estamentos de la Sociedad Civil, a partir de medios del control fiscal participativo, es una buena alternativa para apoyar la labor de vigilancia de los recursos con el apoyo de universidades y organizaciones sociales, siempre bajo la dirección y decisión de la Contraloría General. ¿Por qué se le tiene miedo a que el ciudadano a través de sus organizaciones participe en el control? Como lo dijo el Contralor General a la Revista Semana: “*Los ciudadanos saben quiénes son los ladrones en cada región, quiénes se benefician de los contratos, quiénes los manipulan. Todo el mundo sabe quiénes son los corruptos*”.

Es decir, una reforma en la cual dividen las tareas de los órganos de control fiscal, de modo que uno (la Contraloría General), se ocupe de ejercer los sistemas de vigilancia y control; y, el otro (el Tribunal de Cuentas), se ocupe de adelantar el juicio fiscal. Un esquema que busca armonizar en dos órganos diferentes, los dos momentos del control fiscal, en el que el funcionario auditor luego de adelantar la auditoría con hallazgo fiscal, presenta el caso y sustenta la imputación de daño fiscal ante el Tribunal de Cuentas, ente que se pronunciaría mediante fallo sobre la existencia o no de responsabilidad fiscal.



Raffaele Cantone

Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione

Sintesi

La prevenzione della corruzione e il ruolo dell'Anac

Come è cambiato l'approccio legislativo nell'affrontare il contrasto alla corruzione in Italia?

Si è passati da un approccio repressivo, con interventi episodici e frammentari, a un sistema organico di prevenzione della corruzione. Il nuovo *trend* legislativo inizia con la legge 190/2012, la c.d. legge Severino, che introduce strumenti di pianificazione e programmazione anticorruzione e un'Autorità con il compito di vigilare sulle misure preventive.

Un intervento di ben altro spessore sul sistema complesso della prevenzione della corruzione avviene con il d.l. 90/2014, il c.d. decreto Madia, che rappresenta una ‘rivoluzione copernicana’ sia per l’impianto delle regole della prevenzione sia per i poteri e la struttura dell’Autorità anticorruzione.

Tutti i poteri di prevenzione della corruzione e di trasparenza passano all’ANAC, che è il nuovo acronimo dell’Autorità nazionale anticorruzione. Si ampliano i compiti e le funzioni dell’Autorità, a cui vengono tra-

sferiti anche quelli in materia di controllo sugli appalti pubblici.

Un ulteriore rafforzamento delle misure di contrasto alla corruzione è da individuare nella l. 69/2015, la ‘legge anticorruzione’, che prevede interventi di repressione penale in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazione di tipo mafioso e di falso in bilancio, e apporta rilevanti novità anche per i poteri dell’Anac.

Infine, un ulteriore ampliamento dei poteri e delle funzioni dell’Autorità è avvenuto con il nuovo codice degli appalti, il d.lgs. 50/2016.

Abstract

The prevention of corruption and the role Anac

How did it change the legislative approach in the fight against corruption in Italy?

The approach commonly known as “repressive” turned out sometimes to be episodic and fragmentary in fighting corruption. This approach has been replaced by a comprehensive system of prevention of corruption. The new legislative trend began with Law n. 190 of 2012, the so-called Severino law, which brings about effective tools of planning and implementing anticorruption measures, and also created the Anti-corruption Authority, with the task of supervising the implementation of those measures by the public administrations.

Later the legislative decree n. 90 of 2014, the so-called Decree Madia, represented a ‘Copernican’ revolution, putting in place rules of prevention of corruption and wider powers for Anti-Corruption Authority. ANAC, which is the new National Anti-Corruption Authority

acronym takes on all the powers in the fields of prevention of corruption and implementation of transparency in the public administrations. More, ANAC took also the powers related to control over public procurement.

A further strengthening of measures of fight against corruption and of the role of ANAC measures is to be found in the Legislative Decree n. 69 of 2015, so-called 'anti-corruption law', which provides for criminal enforcement actions relating to crimes against the public administration, in association with the mafia and false accounting.

Eventually, the new Procurement Code, the Legislative Decree 50/2016, foresees a further extension of the powers and functions of the Authority in the field of public procurement.



Il contrasto alla corruzione e la lezione
che ci viene dal diritto internazionale:
Non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*

Nicoletta Parisi

Sommario: I. *La richiesta di una discontinuità nell’azione di contrasto alla corruzione - II. La rilevanza dell’A.N.AC. nella vita di relazione internazionale - III. L’origine internazionale dell’azione di prevenzione della corruzione accolta nell’ordinamento italiano - IV. Adempimento dei vincoli internazionali e ricaduta specificamente interna, italiana - 1. La nozione di corruzione: integrità e trasparenza quali componenti indissolubili - 2. La trasparenza come strumento di contrasto alla corruzione - 3. Digitalizzazione e “open data” - 4. La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici - 5. La dignità della funzione pubblica - 6. La particolare attenzione al livello locale territoriale - 7. La tutela del dipendente che segnala illeciti dall’interno dell’ente pubblico a motivo del proprio rapporto di lavoro (c.d. whistleblower) - V. La metodologia del risk assessment e del risk management - VI. Cosa ci dice il diritto internazionale consuetudinario.*

I. La richiesta di una discontinuità nell’azione di contrasto alla corruzione

La prospettiva e la metodica della prevenzione della corruzione accolte nell’ordinamento italiano vengono da

lontano, dal di fuori del nostro sistema giuridico, ovvero dal contesto delle relazioni internazionali, tanto vasto e variegato, al quale anche il nostro Paese partecipa. E vi partecipa sempre più convintamente mettendo in campo energie nuove rispetto al passato, nella consapevolezza che la strada della prevenzione è difficile: non dando risultati immediati, la prevenzione richiede costanza, determinazione e un certo grado di ottimismo; richiede la convinzione che innestare nell'ordinamento interno alcuni anticorpi darà effetti, anche se non immediatamente; richiede dunque un investimento di speranza per chi ci lavora.

A rischio di sembrare pedagogica penso che questa occasione di incontro e di approfondimento si possa avvantaggiare grazie a un inquadramento di principi. L'art. 11 della Costituzione afferma la necessità di accettare «limitazioni di sovranità» quando esse «siano necessarie a un ordinamento [internazionale] che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»: ciò è perfettamente in linea con il disposto dell'art. 1 della stessa Costituzione, secondo il quale la sovranità (che appartiene al popolo) deve essere esercitata nei limiti da essa stabiliti; e dell'art. 117.1, che ancora la legittimità costituzionale della legge (statale e regionale) al rispetto ancora una volta dei vincoli assunti con accordi internazionali.

Potrebbe essere interessante richiamare anche l'art. 10 della Carta repubblicana, che introduce un adattatore permanente e automatico al diritto internazionale generale, ovvero alle consuetudini di portata universale, cioè a quei pochi principi fondativi della comunità internazionale che tutti gli Stati (anche coloro che non hanno partecipato alla loro formazione) sono obbligati a rispettare: per esempio al principio *pacta sunt servanda*, che rimanda all'obbligo di osservare i trattati liberamente sottoscritti.

Ma su questo aspetto mi soffermerò per sommi capi in chiusura.

Ora preferisco ragionare sulla prassi, ovvero sulle norme scritte, siano esse di *soft* o di *hard law*, per comprendere la necessità del rispetto di quelle regole di prevenzione che il nostro ordinamento ha incominciato a porre con la “Legge Severino” (n. 190/2012). Grazie ad esse l’Amministrazione italiana – e, con essa, l’Autorità Nazionale Anticorruzione – ha intrapreso una via indirizzata a costruire, a fianco dell’azione repressiva, un’importante leva preventiva. La “Legge Severino” segna, dunque, un cambio di passo radicale, determinando una discontinuità senz’altro anche dovuta – in coincidenza con alcuni gravi eventi, e, insieme, con le difficoltà determinate dalla crisi economico-finanziaria che pesantemente ha condizionato l’allocazione delle risorse – alla presa d’atto delle dimensioni e dell’impatto del fenomeno corruttivo, nonché dei danni che esso determina nel tessuto economico, sociale, culturale e istituzionale tanto interno che internazionale. Ma non è estranea la consapevolezza di non poter oltre eludere l’assunzione delle responsabilità derivanti dall’adempimento degli obblighi internazionali ai quali il nostro Paese ha liberamente aderito e, più latamente, dalla partecipazione a “tavoli” internazionali di cooperazione intergovernativa.

Di questa consapevolezza vi è precisa testimonianza nella Legge appena citata.

Basti pensare anzitutto che la stessa istituzione dell’Autorità costituisce adempimento di un vincolo assunto con la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Merida, 2003), il cui art. 6 contempla l’obbligo di ciascuna Parte contraente di stabilire uno o più organi competenti a prevenire siffatte condotte in modo

efficace, forniti delle qualità di indipendenza derivanti da una sufficiente dotazione di risorse finanziarie e di persone nonchè della necessaria competenza di queste ultime. All'A.N.AC. è stato riconosciuto questo *status* nell'aprile 2014 e, conseguentemente, essa è iscritta nell'apposito *Directory* delle Nazioni Unite. A seguito della ratifica della Convenzione (intervenuta in adempimento dell'autorizzazione data dal Parlamento con legge n. 116/2012) la legge n. 190/2012 individua l'autorità italiana per la prevenzione della corruzione nella C.I.V.I.T. (art. 1.2) – ridenominata A.N.AC. con la l. n. 125/2013 (art. 5.3) e poi con il d.l. n. 90/2014 (art. 19.2) –, e stabilisce anche che essa collabori «con i paritetici organismi stranieri e con le organizzazioni regionali e internazionali competenti» (art. 1.2, lett. a.).

Sta di fatto che in virtù della “Legge Severino” viene messo in campo un articolato sistema di prevenzione della corruzione fondato su misure organizzative, istituzionali e procedurali (art. 1, commi da 1 a 74). Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza è costruito come un fondamentale ingranaggio di un sistema integrato, funzionale al rispetto tanto del diritto interno italiano, quanto del diritto internazionale. Ciascun attore istituzionale dell'amministrazione pubblica è caricato di responsabilità specificamente entro quel limitato ambito; ma è anche parte di un sistema più grande, quello italiano, che deve rendere conto a livello internazionale della propria adesione agli obblighi ivi assunti in materia di prevenzione della corruzione. È questa una prospettiva spesso dimenticata o sottovalutata e invece, come per altre importanti categorie giuridiche dello Stato moderno, anche quella che attiene ai rapporti fra ordinamenti (interni statuali e internazionale) e alle implicazioni che essi hanno per ciascun organo statale

ha subito scosse che richiedono aggiustamenti concettuali di non poco conto: dall'odierno assetto delle relazioni internazionali ci viene chiesto di ragionare sulla base del presupposto di fatto che questi ordinamenti di cui qui si parla sono sì autonomi, ma tendono all'interazione e, in taluni casi, all'integrazione reciproca. E diversamente non potrebbe essere in un mondo che si regge sulle dinamiche della globalizzazione, dinamiche che vedono lo stesso individuo raggiunto da "comandi" frutto di autorità pubbliche poste a diversi livelli (interno e internazionale) di governo, sia politico che amministrativo.

II. La rilevanza dell'A.N.AC. nella vita di relazione internazionale

L'attività che l'Autorità svolge in adempimento del richiamato disposto normativo non è tanto finalizzata a rappresentare l'Italia a livello internazionale: a ciò basterebbero le tradizionali delegazioni diplomatiche governative. L'Autorità è piuttosto associata – con garanzie di indipendenza – a queste delegazioni (nelle sedi per esempio delle Nazioni Unite, dell'OCSE, del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea, dell'*Open Government Partnership*, del G20, volendo limitare l'elenco alle più significative per la materia che ci occupa) per arricchirle delle proprie specifiche competenze tecniche anzitutto nel momento in cui si tratta di individuare il miglior contenuto da dare alle norme internazionali in via di adozione, di verificare la qualità dell'adempimento statale ad esse, di valutare ipotesi di loro adempimento.

Ancora, l'Autorità coglie queste occasioni per condividere e scambiare con le altre omologhe autorità nazionali informazioni, dati e conoscenze sulle metodologie e sulle pratiche della prevenzione della corruzione nell'accezione più ampia, come accolta anche nel nostro ordinamento.

Quali siano i vantaggi che derivano per il “sistema Paese” dal ruolo ricoperto dall’A.N.AC. nelle relazioni internazionali e quali le implicazioni derivanti dalle conseguenti responsabilità è abbastanza evidente. Nell’adempimento delle proprie competenze, l’Autorità può meglio trasferire nelle proprie delibere una corretta comprensione tanto del dettato letterale della norma che ha contribuito a porre a livello intergovernativo, quanto della finalità che essa intende perseguire, così garantendo una più compiuta adesione di rispetto dei vincoli internazionali allorquando adotta atti a portata tanto generale che individuale. E, viste le molte e significative competenze che l’Autorità si è vista affidare anche nel campo della regolazione, la responsabilità al proposito non è di poco conto.

Grazie a quest’assetto l’Autorità è messa anche in grado di rappresentare e sostenere a livello internazionale le specificità del sistema nazionale entro i numerosi tavoli di lavoro, ivi compresi quelli che elaborano i contenuti delle norme vincolanti, contribuendo anche a diffondere quelle eventuali *best practices* che il “sistema Paese” sia in grado di adottare all’interno dell’ordinamento: ciò che è avvenuto, per esempio – per espresso riconoscimento dell’OCSE – con le procedure messe in campo dall’art. 30 del d.l. n. 90/2014 ai fini di «Expo 2015» (*infra*, par. IV.4).

Nel contempo, il fatto di prendere parte al processo che ha portato all’adozione delle norme internazionali consente all’A.N.AC. di affiancare utilmente il legislatore interno nell’attività del loro recepimento, così come è accaduto, esemplificativamente, per le tre direttive dell’Unione europea in materia di appalti (*infra*, ancora par. IV.4); e consente anche di sollecitare al legislatore un miglior assetto giuridico a fronte di antinomie, difficoltà di interpretazione e carenze del tessuto normativo, così come

è avvenuto, sempre esemplificativamente, grazie all'adozione delle Linee guida n. 6/2015 che si sono proposte di rendere meno complessa l'applicazione dell'art. 1.51, della "Legge Severino" in materia di protezione di colui che segnala dall'interno dell'ambiente di lavoro un fatto di corruzione (c.d. *whistleblower*), e come sta avvenendo in relazione al dibattito parlamentare per l'approvazione di una legge in materia maggiormente efficace (*infra*, par. IV.7).

Proprio in ordine all'ultimo profilo rilevato – quello cioè delle criticità che può presentare l'assetto giuridico nazionale in relazione agli adempimenti richiesti dalla sua partecipazione alla vita di relazione internazionale – voglio spendere qualche parola in più per sottolineare l'effetto virtuoso che deriva dalla collaborazione intergovernativa e, più specificamente, dalla partecipazione ad essa dell'A.N.AC. La gran parte degli obblighi assunti in seno alle istituzioni internazionali governative (più sopra ricordate) che hanno di mira il contrasto alla corruzione, mette in campo meccanismi di verifica degli adempimenti convenzionali. La peculiarità di tali meccanismi consiste in modalità di controllo assai costruttive che mirano, più che ad accertare la responsabilità puntuale per la violazione di un obbligo, ad accompagnare lo Stato inadempiente per passi successivi verso un soddisfacente grado di adempimento dell'obbligo stesso. Questo sistema – detto di "*peer review*" poiché si svolge nel rapporto reciproco fra pari, gli Stati parti del singolo sistema convenzionale – consente di mettere in rilievo i "difetti" dell'ordinamento nazionale senza per ciò stesso farne discendere conseguenze sul piano sanzionatorio: le raccomandazioni che concludono ciascuna delle tappe dei diversi cicli di valutazione mirano, viceversa, a suggerire allo Stato le modalità per adempiere alle proprie obbligazioni convenzionali. Il fatto che l'A.N.AC. partecipi

ai “cicli” di valutazione le consente di continuamente riportare entro l’ordinamento italiano – anche nel dialogo con le altre istituzioni – le richieste che provengono dal contesto internazionale, contribuendo al progressivo processo di adattamento del primo al secondo.

III. L’origine internazionale dell’azione di prevenzione della corruzione accolta nell’ordinamento italiano

Tanto dalle raccomandazioni appena ricordate, quanto dagli obblighi convenzionali posti “a monte” di esse sono emerse per l’Italia interessanti sollecitazioni per porre le basi e costruire i tasselli dell’azione di prevenzione della corruzione.

Quanto vado sostenendo ha una prima importante conferma, come ricordato, nell’esistenza stessa dell’A.N.AC. (*supra*, par. I.). In modo più generale, la misura del debito dell’ordinamento italiano rispetto all’esperienza internazionale emerge già dall’individuazione del perimetro individuato ai fini di un’efficace azione di prevenzione della corruzione. Prendendo a riferimento la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (che, per essere stata stipulata a livello universale, segnala la coscienza degli Stati in materia: ne sono parte centottanta Stati e una organizzazione internazionale di integrazione regionale, l’Unione europea) si può riscontrare che le norme sulla prevenzione della corruzione (scritte entro gli articoli da 5 a 14 di essa) dispongono che gli Stati parti contraenti provvedano a:

- a. l’istituzione di uno o più organi incaricati della prevenzione della corruzione tramite le politiche in via generale espresse dall’art. 5 della stessa Convenzione; organi che devono essere dotati di caratteristiche

minime utili a garantire tanto la loro indipendenza quanto l'efficacia dell'azione: risorse materiali, personale specializzato qualitativamente e quantitativamente commisurato (art. 6);

- b. l'adozione, il mantenimento e il rafforzamento di un sistema di assunzione e gestione del personale appartenente alla P.A. incentrato sui principi di efficacia, di trasparenza di valutazione del merito, di equità retributiva (art. 7); la norma mette l'accento sulla necessità di formazione generale alla luce dell'esigenza che la funzione pubblica venga esercitata in modo corretto, onorevole e adeguato, nonché di formazione di competenze specifiche in settori particolarmente esposti al rischio di infiltrazione di condotte corruttive; essa suggerisce il ricorso a misure di rotazione, di trasparenza e di prevenzione dei conflitti di interesse;
- c. l'adozione di norme e/o codici di condotta utili a favorire l'integrità, l'onestà e la responsabilità dei propri funzionari pubblici, nonché di misure disciplinari efficaci per il caso di violazione di queste disposizioni (art. 8, commi 1, 2 e 6);
- d. l'adozione di misure utili a favorire la segnalazione da parte dei funzionari pubblici di condotte di corruzione delle quali si venga a conoscenza nell'esecuzione delle proprie funzioni (art. 8, comma 4);
- e. la predisposizione di misure che obblighino i dipendenti pubblici a dichiarare doni o vantaggi di natura sostanziale che potrebbero determinare situazioni di conflitto di interesse (art. 8, comma 5);
- f. l'adozione di un sistema di contratti pubblici, e in generale di gestione delle risorse pubbliche, basato sui principi di trasparenza, di concorrenza, di efficacia e

- di efficienza, anche in funzione di prevenzione della corruzione (art. 9);
- g. l'accoglimento del principio di trasparenza in tutta la P.A., attraverso per esempio la previsione di un diritto di accesso (in bilanciamento con le esigenze di riservatezza) alle informazioni sull'organizzazione, il funzionamento e i processi decisionali di essa, la semplificazione delle procedure, la pubblicazione di informazioni (art. 10);
 - h. l'estensione al settore privato di misure di prevenzione della corruzione (art. 12);
 - i. la promozione della partecipazione della società civile all'azione pubblica di prevenzione della corruzione, la sua sensibilizzazione a tale azione e l'accessibilità di essa agli organi di prevenzione (art. 13);
 - l. l'adozione di misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro (art. 14).

Se si pone a confronto con queste disposizioni quanto stabilisce la “Legge Severino”, immediata è la percezione del ruolo di indirizzo che per il nostro ordinamento ha svolto la Convenzione di Merida.

IV. Adempimento dei vincoli internazionali e ricaduta specificamente interna, italiana

Tenterò di dare dimostrazione di questa adesione dei contenuti della “Legge Severino” alla disciplina internazionale affrontando, seppure in modo necessariamente sintetico, singoli aspetti.

1. *La nozione di corruzione: integrità e trasparenza quali componenti indissolubili*

Nelle sedi internazionali alle quali anche l'Italia partecipa emerge un approccio alla qualificazione della condotta di corruzione che deriva direttamente dal contesto culturale di altri Stati soprattutto di impronta anglosassone: essi hanno da tempo trasferito a livello internazionale l'esigenza che venga accolto un concetto di corruzione più lato rispetto a quello, tradizionale, squisitamente penalistico: un concetto, dunque, comprensivo anche delle condotte tramite le quali la funzione pubblica viene piegata a un interesse privato.

Si fa riferimento al proposito alla qualità dell'integrità che deve informare di sé la P.A. Essa è emersa da tempo nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici (OCSE). Si consideri, per esempio e su di un piano generalissimo, quanto sia debitore l'ordinamento italiano verso le norme internazionali maturate in questo contesto in relazione all'introduzione delle nozioni di *good governance* e di integrità, assai poco praticate prima che l'OCSE non facesse di esse il parametro alla luce del quale valutare la virtuosità o meno dell'organizzazione amministrativa di un ordinamento statuale.

Sul punto rilevano, ad esempio, le *Recommendations on Public Integrity*, la cui adozione è prevista entro questo 2016: esse sono destinate a sostituire le vigenti *Recommendations on Improving Ethical Conduct in the Public Service* (1998), sviluppandone ulteriormente i contenuti e rafforzando il presidio dei temi dell'integrità anche tramite la trasparenza, di cui si dirà più oltre. Nel *draft* del documento emerso all'esito della consultazione pubblica svoltasi nel biennio 2015-2016, si sottolinea l'imprescindibile necessità di garantire l'integrità di tutti i processi e le attività pubbliche dei Paesi OCSE, a tutti i livelli di governo, da perseguire anche attraverso i principi e le indicazioni contenuti nelle Raccomandazioni stesse. Esse

riconoscono la necessità di prevedere in ogni contesto nazionale un “sistema di integrità” generale nell’ambito del quale sviluppare “sotto-sistemi di integrità” specifici.

La nozione di integrità accolta nel contesto delle relazioni internazionali è oggi fatta propria anche dall’ordinamento italiano sulla base dell’evoluzione impressa dalla “Legge Severino”, intervenuta a normare entro un sistema per il quale le categorie concettuali di corruzione nell’ordinamento italiano implicavano fino ad allora il solo coinvolgimento di quelle penalistiche: l’attenzione immediatamente andava alle fattispecie incriminatrici stabilite dal codice penale, a partire dall’art. 314, norma che introduce il Titolo relativo ai «Delitti contro la Pubblica Amministrazione». Oggi invece la nozione di corruzione accolta dal nostro ordinamento si basa sulla consapevolezza che la parola è polisemica: non a caso la circolare n. 1 del Dipartimento della Funzione Pubblica (25 gennaio 2013), nell’intervenire su alcune questioni interpretative poste dalla legge n. 190/2012, sottolinea che essa, quando è impiegata in relazione all’attività di prevenzione, fa riferimento a un «concetto di corruzione in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati»; quando utilizzata in relazione alle condotte di corruzione penalmente rilevanti, rinvia invece alle qualificazioni tecniche contenute nel codice penale.

Anche il PNA (nelle sue diverse edizioni: 2013; Aggiornamento 2015; 2016) conferma la stessa qualificazione della condotta di corruzione: non solo più ampia rispetto agli specifici reati ricompresi nelle fattispecie delittuose contro la Pubblica Amministrazione, ma coincidente con il concetto di “*maladministration*”, intesa cioè come

l'assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Il riferimento è dunque ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità, dunque nell'integrità, delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

2. La trasparenza come strumento di contrasto alla corruzione

Immediatamente collegato è il tema della trasparenza non tanto come modo di essere della P.A. (cioè come scopo cui essa deve tendere), quanto come strumento di prevenzione della corruzione, estesa anche al settore degli appalti e delle concessioni pubbliche.

Al proposito dall'ambito internazionale universale giunge un importante invito: il Gruppo di lavoro contro la corruzione (*Working Group on Bribery* - WGB) dell'OCSE – competente in materia di corruzione nelle operazioni economiche internazionali – ha espresso in sede di Conferenza Ministeriale (16 marzo 2016) una dichiarazione di grande rilievo con specifici riferimenti alla trasparenza dell'azione amministrativa e all'integrità negli appalti pubblici, soprattutto in occasione dei grandi eventi.

Dall'ambito della cooperazione internazionale a livello europeo, si segnala che l'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia per il primo e secondo ciclo di valutazione congiunti, adottato nel 2013 dal GRECO nell'ambito del Consiglio d'Europa, affronta in modo specifico il tema della trasparenza e dell'accesso ai dati e documenti rilevanti dell'azione amministrativa negli enti locali, raccomandando l'apertura alle richieste di conoscenza dell'a-

zione amministrativa di cittadini e portatori di interesse e una maggiore uniformità nell'applicazione delle norme in materia di trasparenza e accesso civico negli enti locali.

Conseguenza diretta di questa prospettiva sono i decreti legislativi n. 33/2013 e n. 97/2016. Come noto, i due decreti legislativi configurano la trasparenza amministrativa come un obbligo in capo a ciascun ente appartenente alla P.A. italiana (art. 5.1 dlgo n. 33/2013, anche come modificato dal dlgo n. 97/2016), in adempimento di principi costituzionalmente protetti. Rileva anzitutto il disposto dell'art. 1 della Carta repubblicana, che garantisce sul piano sostanziale, non meramente formale, la sovranità popolare: è indubbio, infatti, che solo l'esatta conoscibilità dell'agire amministrativo consente il consapevole esercizio da parte della persona del diritto alla partecipazione politica. Ma è anche pertinente l'art. 97 della stessa Carta, che impone il rispetto da parte dei pubblici uffici del «buon andamento e [del] l'imparzialità dell'amministrazione», canoni che, ancora una volta, sono il presupposto per il rispetto del principio della conoscibilità della norma; canoni ai quali si aggiungerà la qualità della trasparenza, se la riforma costituzionale in itinere si perfezionerà con i contenuti oggi progettati.

Specularmente all'obbligo stabilito a carico della P.A. si pone il diritto soggettivo perfetto dell'individuo di accedere alle informazioni che, per legge, l'Amministrazione pubblica è tenuta a fornire. Il diritto della persona alla conoscibilità dell'azione pubblica è sostanziato da strumenti che tendono a ridurre l'opacità dell'agire pubblico, quali sono l'accesso civico e il c.d. "accesso generalizzato". Quanto al primo, da un punto di vista concettuale, esso risulta essere l'evoluzione del diritto di accesso introdotto dall'art. 22 della Legge n. 241/1990 poiché ne condivide la funzione: quella di consentire la verifica da parte del

cittadino dell'adempimento effettivo di valori che la trasparenza dovrebbe soddisfare. Tuttavia se ne differenzia radicalmente poiché – per usare le parole del Consiglio di Stato – «le norme sul diritto di accesso civico coprono situazioni (...) non sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti» ai sensi della norma appena sopra richiamata (sent. sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515). L'accesso civico consente infatti l'esercizio di un diritto individuale – in via diretta, immediata, senza formalità relative all'autenticazione o alla propria identificazione, né motivazione alcuna – di accedere alle informazioni, ai documenti e ai dati la cui pubblicazione è obbligatoria per legge, nonché di richiederne la pubblicazione ove mancanti; viceversa, il diritto di accesso è, come noto, sostenuto dalla titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale a conoscere un documento collegato a una situazione giuridicamente rilevante per chi esercita il diritto stesso.

Quanto al c.d. “accesso generalizzato”, introdotto dal dlgo n. 97/2016, si tratta di uno strumento profondamente innovativo, disegnato sul modello del *Freedom of Information Act* di origine anglosassone. Tale strumento riconosce a qualunque cittadino o associazione il diritto di accedere ai dati, alle informazioni e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni ulteriori rispetto a quelli soggetti agli obblighi di pubblicazione e a prescindere dalla sussistenza di motivazioni e dalla dimostrazione di un interesse diretto, concreto e attuale. Tale diritto dovrà necessariamente essere bilanciato con altri interessi di carattere generale e individuale (art. 5 bis) e, a tal fine, il decreto attribuisce all'A.N.AC. il compito di adottare, d'intesa col Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, linee guida per fornire indicazioni operative relativamente a esclusioni e limiti all'accesso.

Ambedue questi istituti sono indirizzati a porre nelle mani degli amministratori le leve del controllo sul rispetto di regole che sostanziano principi di portata costituzionale, quali quelli di imparzialità, buon andamento, efficacia ed efficienza della P.A., nonché di non discriminazione, oltre a dare adempimento all'esigenza (anch'essa costituzionalmente sostenuta) di coordinamento di dati pubblici sul piano informativo, statistico e informatico.

3. Digitalizzazione e “open data”

La cultura dell'integrità e della trasparenza della P.A. “apre” a un altro tema, quello dell'accessibilità ai dati della Pubblica Amministrazione in modalità *“open data”*: anche per questo specifico aspetto stiamo imparando dal diritto internazionale che ha dato vita ad un'organizzazione intergovernativa, l'*Open Government Partnership*, costituitasi nel 2011. L'adesione a tale contesto di cooperazione internazionale è avvenuta per l'Italia, come per qualsiasi altro Stato parte, attraverso la condivisione dei principi elencati nell'*Open Government Declaration* e la preparazione di *Action Plans* triennali con i quali i Governi assumono l'impegno di collaborare, associando enti pubblici e organizzazioni rappresentative della società civile, per realizzare riforme nel campo della trasparenza, della prevenzione della corruzione, della partecipazione civica, dell'utilizzo delle tecnologie: tutto ciò al fine di rendere la P.A. “aperta” ed efficace.

L'Italia ha proposto una strategia nazionale sull'*Open Government*, incentrata sugli open data e sulla digitalizzazione dei servizi delle PA., presentando il primo *Action Plan* (2011-2013) curato dal DPF in collaborazione con il Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, il MIUR, il Ministero per la Coesione territoriale e l'A.N.AC. Tale *Action Plan* è stato incentrato su iniziative per la trasp-

renza e l'integrità nella PA, la semplificazione e la digitalizzazione e sugli *open data*. Il secondo *Action Plan* (2014-2016) ha visto un ulteriore contributo dell'A.N.AC., allo scopo di favorire il processo di adattamento alle regole della trasparenza da parte delle amministrazioni pubbliche e il conseguente innalzamento dei livelli di apertura e fruibilità dei propri dati. È stato approvato infine (settembre 2016) il terzo *Action Plan* (2017-2019), al quale l'A.N.AC. partecipa con tre azioni: sull'accesso civico “universale” di cui al dlgvo n. 97/2016; sulla predisposizione di linee guida per l'efficace gestione del sito web “Amministrazione trasparente” di ciascun ente pubblico; sulla definizione di prassi e procedure di gestione delle segnalazioni di *whistleblowers* da parte delle singole P.A.

4. La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici

Ancora, è anzitutto nei contesti internazionali cui anche l'Italia partecipa che è maturata da tempo la consapevolezza e la conseguente preoccupazione circa la vulnerabilità alla corruzione del settore degli appalti derivandone la ricerca di strumenti di prevenzione.

Nell'ambito Unione europea sono state considerate le dinamiche corruttive nel settore della contrattazione pubblica, interrogandosi appunto su quali disposizioni siano in grado di prevenire le condotte di reato a fini di tutela del fisiologico funzionamento del “mercato interno”. È stato al proposito osservato come il legislatore europeo abbia preso atto che la corruzione, da fenomeno sporadico ed esterno all'apparato amministrativo riconducibile a un singolo evento delittuoso, è divenuto in maniera crescente sintomo di *maladministration*, in quanto sempre più presente all'interno degli enti pubblici a tal punto da produrre un asservimento totale della funzione amministrativa agli interessi dei corrotti (Gallo).

Numerosi sono, infatti, i rapporti della Commissione europea indirizzati a valutare come contrastare la corruzione negli appalti. Quest'ultima ha osservato che «*A policy of more openness in public procurement also leads, of course, to many other, perhaps less obvious benefits. Fair, transparent and non-discriminatory award procedures, together with the possibility for suppliers to have recourse to national courts to assert their rights, limit the risks of fraud and corruption in administration*» (Com(96)583, p. 1). Ancora, la Commissione ha rilevato che le (allora, nel 1997) vigenti direttive erano indirizzate a stabilire «“*Criteria for qualitative selection*” (...) [, so] that any enterprise/ supplier may be excluded from participation in the contract who has been convicted of an offence concerning his professional conduct by a judgement which has the force of res judicata; who has been guilty of grave professional misconduct proven by any means which the contracting authorities can justify» (Com(97)192, punto II.3.1). L'Organizzazione si è conseguentemente proposta di adottare più efficaci «*initiatives [that] should focus on preventive measures with a view to reducing opportunities for corrupt behaviour by avoiding conflicts of interest and introducing systematic checks and controls. This was also the approach in the Commission's first Communication on corruption*» (Com(2003)317, punto 6). Più di recente è stata sottolineata la necessità per l'Unione europea di «concentrarsi maggiormente sulla corruzione in tutte le sue politiche rilevanti, sia interne che esterne»: la Commissione si è dunque indirizzata a proporre «norme aggiornate in materia di appalti» (Com(2011)308, p. 4), dovendosi prendere atto che, «[d]all'analisi dei singoli Paesi risulta che il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto alla corruzione negli Stati membri, a causa delle insufficienze nei meccanismi di controllo e della gestione del rischio» e dovendo di conseguenza essere approfondita la

valutazione dei rischi di corruzione, evidenziando le buone e le cattive pratiche nel settore degli appalti pubblici (Com(2014)38, parte III, p. 8).

Una particolare enfasi è posta sul tema della trasparenza in appalti a ogni livello di governo e per tutte le Pubbliche Amministrazioni. In particolare la Commissione, nel Rapporto sullo stato della corruzione con specifico riferimento alla situazione italiana (Com(2014)38, Annex n. 12), si è soffermata sull'esigenza di rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione, come richiesto peraltro dalle Raccomandazioni del 2013 e del 2014 del Consiglio europeo sul programma nazionale di riforma dell'Italia (cfr. Com(2013)362; Com(2014)413), anche attraverso l'obbligo per le strutture amministrative di pubblicare *online* i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi e all'apertura del mercato dei servizi pubblici locali.

Il precipitato di questi documenti si trova nelle direttive di ultima generazione in materia di appalti e concessioni pubblici: si tratta delle direttive n. 2014/24/Ue *sugli appalti pubblici nei c.d. "settori ordinari"*, n. 2014/25/Ue *sugli appalti nei c.d. "settori speciali" (acqua, energia, trasporti, servizi postali)*, e n. 2014/26/Ue *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in vigore dal 18 aprile 2014, che individuano specifiche disposizioni per la prevenzione della corruzione nelle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni, nonché nell'esecuzione delle opere pubbliche. A proposito della direttiva n. 2014/24, la finalità di contrasto della corruzione si rinviene, oltre che nei *consideranda* n. 100 e n. 126, negli artt. 26.4, lett. b., e 5; 57.1, lett. b.-c., e 83.3.

Di questa impostazione è figlio il Codice dei contratti pubblici adottato con dlgo n. 50/2016, che non a caso

è esplicitamente indirizzato a dare adempimento a uno dei principi contenuti nella Legge delega (n. 11/2016): quello «di concorrere alla lotta alla corruzione». Espresa riproduzione di questo principio sono gli artt. 29 e 42.1 del Codice stesso; ma tutto l’impianto del Codice – ivi compreso l’assetto delle competenze assegnate all’A.N.AC. – manifesta l’obiettivo perseguito dalla Legge delega.

Se l’ambito dell’Unione europea è quello al quale il nostro ordinamento è maggiormente debitore nella materia dei contratti pubblici, non si può sottovalutare come l’azione di prevenzione della corruzione in esso si sia ispirata anche ad altri contesti internazionali. Già si è detto che la Convenzione delle NU contro la corruzione dedica agli appalti e alla necessità di un’azione preventiva contro condotte di tal fatta l’art. 9, il quale stabilisce l’obbligo per gli Stati contraenti di dotarsi di ogni necessaria misura utile a garantire trasparenza, concorrenza e criteri obiettivi per l’assunzione delle decisioni nell’intera procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Sempre a livello universale, nell’ambito delle NU si è sviluppato il *Global Compact*, che opera nel quadro dell’«Agenda delle NU 2030 per lo sviluppo sostenibile»: esso incoraggia le aziende che operano in campo sia pubblico che privato ad adottare politiche di impresa socialmente responsabili, in adempimento dell’Obiettivo 16° dell’Agenda stessa, indirizzato alla promozione di una società giusta, pacifica e inclusiva. Il 10° Principio del Global Compact (2014) indica l’obiettivo di sviluppare politiche e programmi contro la corruzione con riferimento alle catene di subfornitura imprenditoriali: evidenti sono i riflessi di questa problematica sul mondo degli appalti di opere pubbliche. Il *Global Compact* ha anche emanato il «*Business for the Rule of Law Fra-*

mework» (2015), che impegna il mondo imprenditoriale socialmente responsabile a iniziative di rilievo per il rafforzamento della trasparenza e dello stato di diritto, con diretta attenzione ai diritti umani e agli investimenti sociali. Nella stessa direzione peraltro si situava il precedente «*Report Ruggie*» intitolato al «*Protect, Respect and Remedy Framework*» (2008), seguito dal «*Guiding Principles on Business and Human Rights*» (2011): la comunità internazionale segnala la diretta responsabilità dell'attività di impresa nel rispetto di *standard minimi* di tutela dei diritti dell'uomo gravemente pregiudicati anche da pratiche di corruzione. L'enfasi è posta sul diritto di ciascuna persona a vivere in un ambiente legale e integro.

L'ambito OCSE si è dimostrato particolarmente fertile per il nostro ordinamento. Basti solo ricordare che dalla congiunta attività dell'A.N.AC. e dell'OCSE sono scaturiti gli «*High Level Principles per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infra-strutture*accountability, che possono rappresentare un modello a disposizione della Comunità internazionale e degli attori che operano nella realizzazione di grandi eventi e delle relative infrastrutture. Gli «*High Level Principles*» si riferiscono alle grandi infrastrutture e ai grandi eventi; ma si comprende come la medesima logica possa e debba trovare applicazione in ogni altro settore dell'attività pubblica. Nei *Principles* si sottolinea che la trasparenza è concepita come il principio fondamentale per ottenere la fiducia pubblica e per assicurare l'*accountability* delle attività. Ivi si enfatizza il fatto che l'apertura verso il pubblico può aiutare a rispondere all'esigenza di informazione della società civile e a ridurre in questo modo possibili tensioni, oltre a coinvolgere i cittadini in una forma di

controllo sociale diffuso. Come si legge nel Protocollo d'intesa che riporta gli *High Level Principles*, «l'uso dei siti web, per esempio, si rivela un mezzo molto utile per veicolare tra gli *stakeholders* e i cittadini informazioni sugli appalti pubblici, sullo stato di evoluzione dei progetti, sul modello di *governance*, ecc., così da permettere anche l'interoperabilità con il mondo accademico o con altre organizzazioni. Si raccomanda la pubblicazione dei dati in formato aperto e in sezioni ben evidenziate dei siti web e strutturate in modo standardizzato, affinché le informazioni siano facilmente accessibili e efficacemente riutilizzabili da parte degli *stakeholders*».

5. La dignità della funzione pubblica

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione obbliga, come ricordato (*supra*, par. III.), lo Stato parte a dotarsi di istituti, procedure e modelli organizzativi utili a garantire l'integrità della P.A. e dunque una disciplina della pubblica funzione a ciò indirizzata.

L'Italia sta dando adempimento all'obbligo convenzionale tramite le già ricordate disposizioni della "Legge Severino" e il d.p.r. n. 62/2013 (art. 1.44). Più di recente stanno lavorando in questa direzione la "Legge Madia" (n. 124/2015) e i non pochi decreti legislativi che dovranno dare concretezza ai principi ivi enunciati. Con questi provvedimenti s'intende conseguire l'obiettivo di riordinare e semplificare la Pubblica Amministrazione anche nel senso di valorizzare il principio di integrità.

In particolare a quest'ultimo proposito, occorrerà dare spessore alla questione affrontata dal *Report* adottato dall'UNODC al termine del primo esercizio di *peer review* dell'Italia (2015). In questo documento si sottolinea positivamente il lavoro svolto dal nostro Paese nel periodo 2010-2013; ma si indicano taluni aspetti sui quali

occorre introdurre miglioramenti. In particolare è stata sottolineata la necessità di dare efficacia ai procedimenti disciplinari nei confronti di chi, all'interno della P.A., venga coinvolto da fatti di corruzione.

A quest'obiettivo è indirizzata la disciplina stabilita con il dlgyo n. 116 del 20 giugno 2016, in materia di licenziamento disciplinare, con il quale si dà attuazione all'art. 17.1, lett. s., della stessa "Legge Madia". Guardando ai contenuti che attualmente ha lo schema di decreto legislativo, anche la disciplina sulla dirigenza amministrativa dovrebbe concorrere a quell'obiettivo: in adempimento della delega contenuta nell'art. 11 della "Legge Madia", esso infatti determina anche le ipotesi di responsabilità del dirigente nell'esercizio dell'incarico ricoperto (artt. 4-6).

6. La particolare attenzione al livello locale territoriale

Dall'ambito dell'Unione europea giungono importanti sollecitazioni perché l'azione di prevenzione della corruzione si rivolga anche alle Pubbliche Amministrazioni locali territoriali.

Nella *Relazione* della Commissione europea (Com(2014)38, Annex 12, cit.) si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace gli enti locali e i livelli di governo territoriale attraverso misure che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo. Si raccomanda inoltre di garantire un quadro uniforme per i controlli e la verifica dell'uso delle risorse pubbliche a livello regionale e locale, soprattutto in materia di contratti pubblici.

La previsione nella “Legge Severino” di un sistema di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione definito da due caratteristiche – l’essere “a cascata” e a “scorrimento” – potrebbe rappresentare un’efficace risposta alla censura in questione. Come noto, esso ha un proprio primo tassello nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) contenente indicazioni di portata generale, richiedendo a ciascun ente della P.A. l’adozione (ecco il secondo tassello) di un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC: art. 1.5), di un Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI: art. 1.15-36; ora integrato entro il PTPC: dlgo n. 97/2016, cit.) e di un proprio Codice di comportamento (art. 1.44) Questi strumenti di prevenzione della corruzione devono avere a fondamento una specifica (individuale e, per questo capace, di tener conto del contesto tanto interno quanto esterno ad ogni ente) analisi della mappatura del rischio al quale sono sottoposti tanto l’organizzazione quanto l’attività del singolo ente pubblico (*infra*, par. V.).

La responsabilità di vigilare sulla prevenzione della corruzione e sulla costruzione di un sistema pubblico trasparente è, come sapete, affidata a un dirigente dipendente dell’ente pubblico, chiamato a rispondere – allorché si manifestino condotte di corruzione interne all’ente o violazioni delle norme sulla trasparenza amministrativa – tanto sul piano disciplinare quanto su quello eventualmente erariale. Quanto al Codice di comportamento, esso deve contenere obiettivi e regole di comportamento cui l’etica dei pubblici dipendenti deve conformarsi; ivi devono essere stabiliti il regime delle c.d. incompatibilità anche successive (il c.d. *pantoufle*, introdotto dall’art. 1.42, della “Legge Severino”) nonché delle autorizzazioni per lo svolgimento di determinate attività e l’assunzione di incarichi pubblici suscettibili di interferire con l’adempimento dei compiti (art. 1.41 Legge *ult. cit.*); il divieto

di sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi nell'ambito del rapporto di lavoro (art. 1.44 Legge *ult. cit.*). Altre misure consistono nell'obbligatoria rotazione degli incarichi dirigenziali (art. 1.4 Legge *ult. cit.*) nonché nel prevenire il riprodursi di conflitti di interesse, dunque incidendo esse su ipotesi di incompatibilità e inconferibilità degli incarichi amministrativi, soprattutto dirigenziali (dlgvo n. 39/2013).

Né deve essere sottovalutata, in prospettiva, la potenzialità di istituti e procedure che coinvolgono nella prevenzione della corruzione i dipendenti pubblici e la società civile nel suo complesso. Per la prima ipotesi depone la pur succinta norma di principio stabilita nell'art. 1.51 della "Legge Severino" (come integrata dagli artt. 19.5, lett. a., e 31 Legge n. 114/2014, la quale obbliga ciascuna Pubblica Amministrazione nazionale a dotarsi di un procedimento a tutela del proprio dipendente che segnali illeciti dall'interno dell'ambiente di lavoro; per la seconda ipotesi occorre l'istituto dell'accesso civico (art. 1.5 dlgvo n. 33/2913) e dell'«accesso generalizzato» (art. 5 *bis* dlgvo n. 97/2016), funzionale alla disciplina sulla trasparenza, di cui si è detto.

Si tratta di una programmazione "a cascata" poiché tanto il PNA che i PTPC – pur avendo una scansione triennale – devono essere annualmente aggiornati sulla base dell'esperienza maturata nel corso dell'anno precedente.

Questa metodica, come anticipato, potrebbe essere un'efficace risposta, se le Pubbliche Amministrazioni si dimostreranno in grado di dare una risposta al precetto normativo che non si sostanzi in un mero adempimento formale. Ora, è evidente che riforme del genere anzidetto richiedono tempi lunghi di attuazione: si tratta, infatti, di mettere in campo un'operazione di tipo culturale, riconducendo tutto il funzionamento di ogni ente

e il comportamento di ogni persona appartenente alla Pubblica Amministrazione alla funzione essenziale che quest'ultima deve assolvere, quella di porsi al servizio di un bene pubblico.

Il quadro fattuale che al momento emerge – dopo un primo triennio di applicazione della “Legge Severino” – presenta luci e ombre. Se si vuole anche soltanto fermare l’attenzione allo strumento principe di questo sistema, rappresentato dai PTPC, le analisi preliminari – sebbene evidenzino un livello pressoché generalizzato di adozione e pubblicazione degli stessi nell’intero territorio nazionale – rivelano la chiara assenza dell’analisi del contesto esterno e un’insufficiente qualità dell’analisi del contesto interno (ovvero dei processi organizzativi), segno di un non adeguato livello di sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione. Le amministrazioni, dunque, sembrano non ragionare in maniera integrata nella programmazione delle misure di prevenzione (ma anche di quelle relative alla trasparenza), fornendo un approccio “passivo”, orientato a trasporre nei PTPC le misure obbligatorie previste dalla normativa (A.N.AC., *Relazione al Parlamento*, 2015, p. 227; Id., Relazione al Parlamento, 2016, pp. 80 e 328). Al riguardo, peraltro, è stata evidenziata la poca libertà di cui i RPCT dispongono nella gestione delle aree di rischio, a causa della mancanza di indipendenza dall’organo di vertice dell’Amministrazione; è stata pure sottolineata la necessità di intervenire sulla loro formazione, trovandosi essi spesso sprovvisti delle competenze tecniche necessarie per adempiere alle funzioni loro assegnate sul fronte della prevenzione della corruzione.

Ancora, per quanto attiene alle misure di rotazione del personale, esse presentano una percentuale di applicazione differenziata in ragione delle dimensioni organizzative

delle Amministrazioni (A.N.AC., *Relazione al Parlamento*, 2015, p. 235). Nella gran parte dei casi, inoltre, la rotazione è risultata più collegata a processi di riorganizzazione che hanno interessato le strutture ovvero a ipotesi di avvicendamento dei vertici, piuttosto che frutto dell'analisi del rischio, come invece richiesto dalla *ratio legislativa*. È tuttavia evidente come nell'analisi dell'efficacia di tale misura si debba tenere in considerazione che la piena ed efficace realizzazione della stessa è strettamente subordinata ai tempi necessari per acquisire la diversa professionalità richiesta dalla normativa e risulta, quindi, correlata all'attività di formazione del personale.

7. *La tutela del dipendente che segnala illeciti dall'interno dell'ente pubblico a motivo del proprio rapporto di lavoro (c.d. whistleblower)*

Per concludere questa breve, certamente incompleta, rassegna, un'attenzione particolare deve essere riservata al significativo impegno che il nostro ordinamento sta ponendo nel tentare di ribaltare il giudizio dell'OCSE, secondo il quale «*whistleblowing is not ingrained in the Italian culture because it is linked to the historical concept of "delazione"*» (*Report WGB, Phase Two*, 29 November 2004, punto 49).

Tanti e tali sono stati i moniti giunti dal contesto internazionale – oltre che dall'OCSE, anche dal GRECO (*Report 2*, July 2009) e dall'Unione europea (*Relazione 2014*, Annex 12, cit.) –, che la “Legge Severino” ha stabilito il principio secondo il quale «Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a

conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia» (art. 1.51, che modifica il T.U.L.P. introducendovi l'art. 54 *bis*). Il principio ha trovato applicazione nel dlgyo n. 62/2013, ai sensi del quale «il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze. Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54 bis del D. Lgs. n. 165 del 2001» (art. 13.8; adde art. 8).

Il contesto internazionale fa presente che colui che segnala deve godere di uno stato di protezione che lo ponga al riparo da trattamenti discriminatori determinati proprio dall'aver segnalato una condotta che dovrebbe essere apprezzata da quella stessa P.A. come un *vulnus* all'integrità della funzione pubblica esercitata. E la “Legge Severino” recepisce questa prescrizione stabilendo non soltanto la protezione da trattamenti discriminatori (art. 51.1, n. 1, *cit.*), ma pure l'obbligo di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, protetta anche con il divieto (sebbene parziale) dell'esercizio del diritto di accesso (art. 51.1, nn. 2 e 4, *cit.*).

Le difficoltà a far penetrare questo istituto nella P.A. italiana sono rese evidenti dalla prassi che A.N.AC. ha af-

frontato dalla seconda metà del 2014, da quando cioè con l'entrata in vigore della legge (n. 114) di conversione del d.l. n. 90/2014 questa Autorità è divenuta una possibile destinataria di segnalazioni di *whistleblower* appartenenti alle altre amministrazioni pubbliche italiane (artt. 31 e 19.5; v. il *Rapporto* dell'A.N.AC. 22 giugno 2016, pubblicato nel sito internet www.anticorruzione.it).

Proprio per dare adempimento alle norme internazionali e per evitare che il principio stabilito dalla “Legge Severino” venga vanificato nella prassi quotidiana della P.A. italiana – e dunque si dimostri inefficace – sono stati presentati due disegni di legge di iniziativa parlamentare (n. 2208 e n. 2230, ora in discussione nelle competenti commissioni del Senato), il cui intento è quello di introdurre uno statuto di tutela effettiva del *whistleblower*. È probabile che, con una legge efficace, i dipendenti pubblici si determineranno a esercitare quel controllo diffuso all'interno del proprio ente di appartenenza capace di contribuire a dare concretezza alla dignità della funzione pubblica.

Le Linee guida (n. 6/2015) adottate da A.N.AC. individuano il RPCT come il soggetto interno a ciascun ente della P.A. più idoneo a ricevere la segnalazione in questione. Dunque, anche in relazione all'esercizio di questo diritto di cittadinanza in funzione di prevenzione della corruzione gli RPCT sono i naturali interlocutori dell'A.N.AC.

V. La metodología del *risk assessment* e del *risk management*

Tutti questi strumenti, istituti, procedure che abbiamo esemplificativamente e sinteticamente individuato fanno parte, in verità, di un approccio alla prevenzione della

corruzione assolutamente innovativo per la P. A. italiana che, ancora una volta, viene ispirato dal contesto internazionale.

Si tratta di un approccio che si propone di dare concretezza all'azione di prevenzione a partire dalla valutazione del rischio di corruzione presente nell'attività, nell'organizzazione e nelle funzioni della singola P.A., nonché dall'individuazione delle misure utili a contrastare il radicarsi di tali condotte. Ancora una volta è un approccio che ci viene suggerito dalle sedi della cooperazione istituzionale intergovernativa.

Già peraltro esso era emerso in ambito internazionale, allorché in sede OCSE si era proceduto all'elaborazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997, il cui art. 2 stabilisce l'obbligo per le Parti contraenti di prevedere la responsabilità delle persone giuridiche per condotte di corruzione. La Raccomandazione del Consiglio OCSE «*Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*» (del 26 novembre 2009) suggerisce che gli Stati adottino appropriate misure per garantire pratiche per incoraggiare gli enti a sviluppare ed adottare programmi organizzativi («*compliance programmes*») per prevenire, rilevare e misurare le condotte di corruzione (Raccomandazioni III, v, e X.C, i).

In sede di adempimento dell'Accordo dell'OCSE, con il dlgo n. 231/2001 l'ordinamento italiano ha accolto questa prospettiva, stabilendo che un efficace modello organizzativo aziendale possa dimostrarsi capace di scongiurare il rischio che taluni atti – fra i quali le condotte di corruzione – commessi da dipendenti posti in posizione apicale determinino la congiunta responsabilità dell'ente.

In questa situazione è già evidente come il modello, per essere efficace ed effettivo, debba porsi ineludibili domande su quali processi interni siano a rischio corruzione e, conseguentemente, circa quali misure possano essere messe in campo per ridurre tale rischio.

Quest'approccio è stato suggerito a livello internazionale non soltanto per le imprese, ma anche per gli enti pubblici.

Considerando anzitutto l'ambito di cooperazione che si concreta entro il G20, esso ha proposto, in collaborazione con OCSE, GAFI, UNODC e WORLD BANK, un Piano d'Azione biennale capace di suggerire come individuare, con la tecnica del *risk management*, le aree più esposte e prioritarie per la lotta alla corruzione. Le stesse sono censite come segue: *ownership transparency; bribery; private sector transparency and integrity; international cooperation; public sector transparency and integrity, extractives, fisheries, forestry, customs e, da ultimo, sport*); ciò al fine di una più incisiva lotta alla corruzione nei settori sia pubblico che privato, nonché per la trasparenza nei rapporti tra imprese e Governi.

Nell'ambito dell'OCSE, e in particolare nel già ricordato *draft* avente ad oggetto le ricordate *Recommendations on Public Integrity*, si suggerisce alle Amministrazioni pubbliche nazionali di sviluppare un approccio strategico, che delinei gli obiettivi e le priorità nella gestione dei rischi relativi a irregolarità, corruzione, frodi e illegalità in generale. La gestione dei rischi dovrebbe portare in ciascun settore – e all'interno di esso in particolare per i processi identificati come critici – alla predisposizione di segnali di avvertimento (c.d. *red flags*) che permettano di misurare e sorvegliare efficacemente i processi appunto critici, ai fini di prevenire anche le condotte di corruzione.

Nell’ambito della politica dell’Unione europea in materia di contrasto alla corruzione, in particolare nell’occasione dell’esercizio biennale di valutazione dello stato della corruzione entro i Paesi membri, nel capitolo in cui viene effettuata una ricognizione sui settori maggiormente esposti alla corruzione, la *Relazione* della Commissione europea adottata nel 2014 ha tra l’altro raccomandato l’applicazione sistematica dell’analisi dei rischi per meglio individuare le aree in cui concentrare l’attenzione e gli sforzi per prevenire la corruzione e disegnare strategie specifiche per il suo contrasto. Tra i settori individuati come particolarmente a rischio di corruzione sono indicati quello della pianificazione e dello sviluppo urbano e ambientale, nonché quello della sanità, con riguardo soprattutto agli appalti e ai rapporti con le industrie farmaceutiche.

Vi è, insomma e sinteticamente, un generale consenso internazionale sul c.d. sistema di *compliance*, ovvero sul fatto che l’ente (indifferentemente pubblico, privato, partecipato o controllato) preveda una programmazione pluriennale delle misure, adottando le quali taluni snodi dei procedimenti interni all’ente stesso possono essere messi “in sicurezza” a fronte della condotta messa in atto dal dipendente a titolo individuale. Si tratta di una programmazione che i Responsabili della Prevenzione della Corruzione devono presidiare, nella consapevolezza dell’esigenza di una sua revisione annuale, che consenta di modificare il “Piano” in relazione alle nuove esigenze che emergano tanto dal contesto interno, quanto da quello esterno. Si pensi, per il primo, alla sola ipotesi che la legge, fatto il Piano, intervenga a modificare le competenze dell’ente di appartenenza; per il secondo, al fatto che l’ente per il quale si presta la competenza sul fronte della prevenzione della corruzione venga in contatto con “attori” nuovi e diversi: è di questi giorni il caso (esami-

nato dal Consiglio dell’Autorità) di decidere se imprese di uno Stato non membro dell’Unione europea possano, ai sensi delle nuove direttive europee tradotte nel Codice dei contratti pubblici del 18 aprile 2016, partecipare a gare d’appalto: questo solo si dice per esemplificare come il contesto esterno necessariamente muti senz’altro se la Stazione appaltante si trovi a dover considerare come salvaguardare l’opera messa a gara quando il vincitore di questa risulti essere un’impresa per esempio straniera: vero è infatti che nei confronti di siffatta nuova situazione occorre per lo meno domandarsi come prevedere regole che, salvaguardando l’esigenza di attrarre capitali utili al Paese e di garantire la massima competenza nell’esecuzione dell’opera in un mercato concorrenziale, consentano anche l’esercizio di tutte le misure utili ad eseguire l’opera a “regola d’arte”. Questo è, infatti, lo scopo di un bando di gara: ottenere lavori, servizi e forniture ben eseguite, non distribuire risorse pubbliche.

Oggi, con la “Legge Severino”, dovrebbe funzionare – secondo quanto già espresso nel par. 4.5 – un analogo sistema di valutazione del rischio-corruzione per la Pubblica Amministrazione, al centro del quale vi sono i Responsabili della Prevenzione della Corruzione.

VI. Cosa ci dice il diritto internazionale consuetudinario

La corruzione è valutata come «una minaccia per la preminenza del diritto, la democrazia e i diritti dell’uomo, che mina i principi di corretta amministrazione, di equità e di giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico, e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e le fondamenta morali della società»: così si pronunciano gli Stati membri del Consiglio d’Europa nel Preambolo della Convenzione

penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999. Con parole molto simili si esprimono gli Stati nel Preambolo della Convenzione delle NU, riconoscendo nella corruzione una minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società, per le istituzioni e i valori democratici, per i valori etici e per la giustizia, un pericolo per lo sviluppo sostenibile e per la democrazia.

Si tratta dunque di condotte che pregiudicano non soltanto chi venga danneggiato direttamente da ciascuna di esse, ma anche tutta la società – domestica e internazionale – nel suo insieme.

Inoltre i fatti ci raccontano che la corruzione diventa sempre di più una fattispecie che non conosce e non rispetta i confini nazionali: essa è una condotta transnazionale esattamente come lo sono le imprese, tanto che esercitino una legittima attività economica lecita, quanto che si dedichino ad attività illegittime.

Un approccio giuridico alla corruzione meramente confinato alla dimensione nazionale si presenta dunque come tendenzialmente inefficace. È vero che gli ordinamenti degli Stati si ispirano al diritto internazionale e ai modelli da esso proposti, se non altro a motivo del fatto che devono adempiere alle obbligazioni convenzionali liberamente sottoscritte; tuttavia queste ultime rappresentano un tessuto assai lasco, in omaggio al principio secondo il quale ciascun ordinamento nazionale deve poter conservare la possibilità di autodeterminare la propria organizzazione di governo.

Le diversità normative (sostanziali, procedurali e organizzative) sono tante e rendono molto più complessa l'attività di contrasto. Può per esempio accadere che il regime delle incompatibilità, inconferibilità e ineleggibilità sia anche molto differente da Stato a Stato. Può verificarsi

che ciò che è un dono legittimo per un ordinamento non lo sia per un altro; indubbiamente la differenza non è irrilevante nel caso in cui ci si situì entro una gara d'appalto europea della cui legalità si voglia discutere. Lo stesso accade in materia di tutela del *whistleblower*: gli ordinamenti nazionali presentano diversità definitorie, differenti livelli di tutela del segnalante rispetto a trattamenti discriminatori, difformità sul piano degli "incentivi" alla segnalazione. Non è un caso che il Parlamento europeo stia sollecitando la Commissione ai fini dell'adozione di una direttiva di armonizzazione in materia. Diverso è il regime delle cause di esclusione da una gara d'appalto per motivi di capacità tecnico-finanziaria o di "moralità". L'esemplificazione potrebbe continuare, senza aggiungere utilità alcuna al discorso, tanto numerose sono le ipotesi di divergenza fra ordinamenti nazionali.

Ne consegue che, in ambiti internazionali entro i quali la cooperazione fra gli Stati è particolarmente efficace tanto nel settore economico quanto in ambiti più squisitamente politici, sarebbe particolarmente utile il raccapricciamento delle legislazioni nazionali a *standard* internazionali, così come lo scambio di informazioni e di best practices fra le diverse autorità di contrasto alle condotte di corruzione.

A questo tendono i numerosi accordi stipulati a livello tanto universale quanto regionale, a fini di questa o quella condotta di corruzione; di atti adottati da istituzioni internazionali; di prassi che ivi si sono radicate.

Ci si può infine interrogare sulla questione del se questa messe di norme e di prassi indirizzate al contrasto della corruzione anche sul piano della strategia di prevenzione costituiscano adempimento o siano la manifestazione dell'esistenza o dell'emersione di un precetto internazio-

nale di natura consuetudinaria (quindi di portata generale, in grado di vincolare tutti gli Stati alla sua osservanza), se non anche di una norma internazionale inderogabile indirizzata a vietare questo tipo di condotta come crimine contro l’umanità, come sta iniziando ad argomentare certa dottrina statunitense (S. B. Starr) e indiana (Swami Nathan).

Non credo che, allo stato del diritto internazionale attuale, quest’ultima opinione sia sostenibile. Piuttosto concordo che sia vigente una norma di diritto internazionale generale (ma non, appunto, di *ius cogens*) che obbliga gli Stati a contrastare le condotte di corruzione, in quanto la struttura dell’attuale Comunità internazionale accolla a essi, individualmente e collettivamente, la responsabilità di garantire l’ordinato e legale svolgimento delle relazioni internazionali anche con e fra privati (Picone). Dell’esistenza di questa norma di struttura dell’ordinamento internazionale è manifestazione la volontà degli Stati di contrastare le condotte confliggenti con tale ordinato e legale assetto: volontà che si manifesta, appunto, con la stipulazione di trattati e l’adozione di altre norme internazionali.

Nuevos controles al lavado de activos y al soborno internacional



Francisco Reyes Villamizar



CONTENIDO

I. Orígenes y algunas causas de la corrupción

II. Soborno internacional

III. Ley 1778 de 2016

IV. Funciones de la Superintendencia de Sociedades

V. Conclusiones

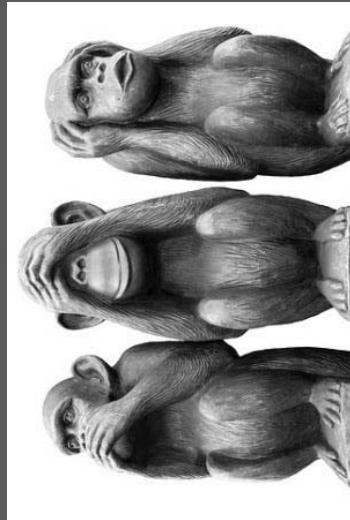


SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Francisco Reyes Villamizar

**Costo anual de la
corrupción: 5% del PIB
global (World
Economic Forum)***

**Pago anual superior a
un billón de dólares en
sobornos (Banco
Mundial)***



* Reporte de la OCDE, 2014



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Origen de la corrupción

Existencia de incentivos que facilitan la corrupción

¿Intervención excesiva del Estado?
(Patriotismo)

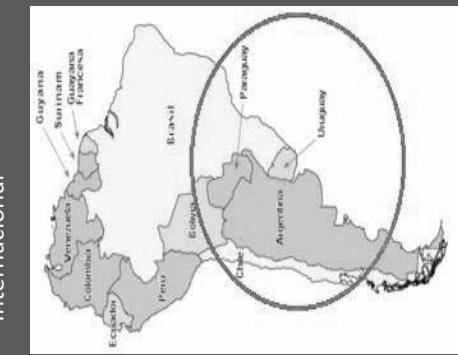
¿Facultades exorbitantes en cabeza de funcionarios públicos?

¿Diseño de normas jurídicas?

¿Ausencia de tipos penales?

*Ranking 2016 de
Transparencia
Internacional

¿Causas geográficas?



*Uruguay
21/176
Paraguay
123/176

*Corea del Sur
51/176
Corea del
Norte 174/176

*Canadá
9/176
EE.UU. 18/176
México
123/176

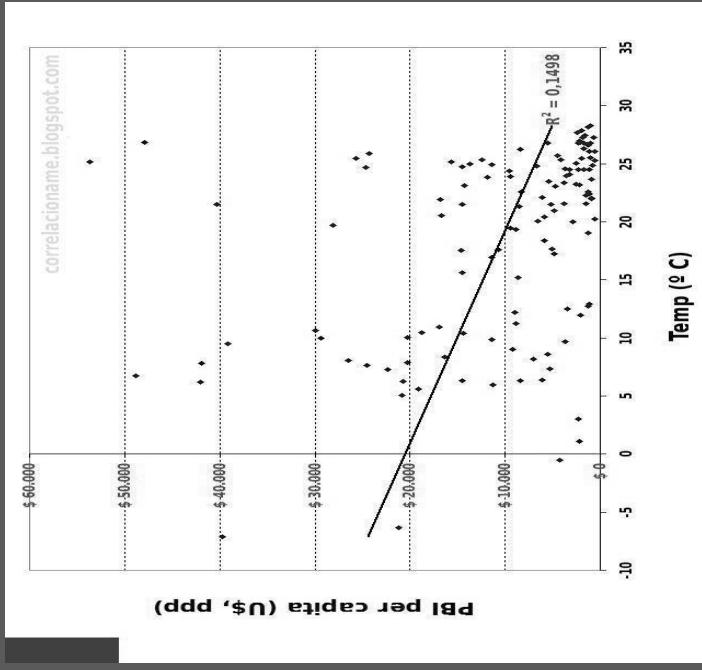
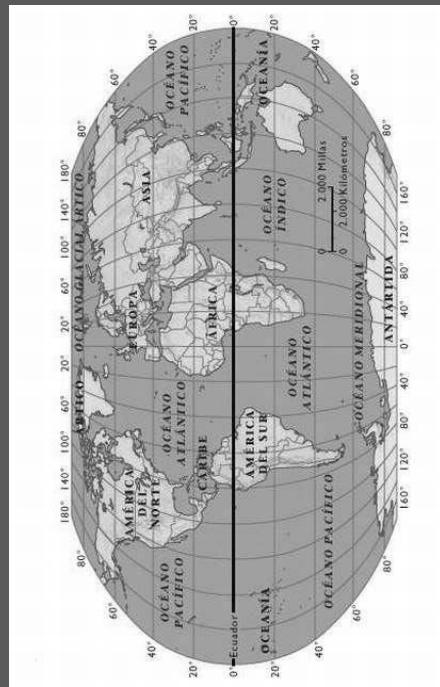


*Botswana
35/176
Sudáfrica
64/176
Zimbabwe
154/176

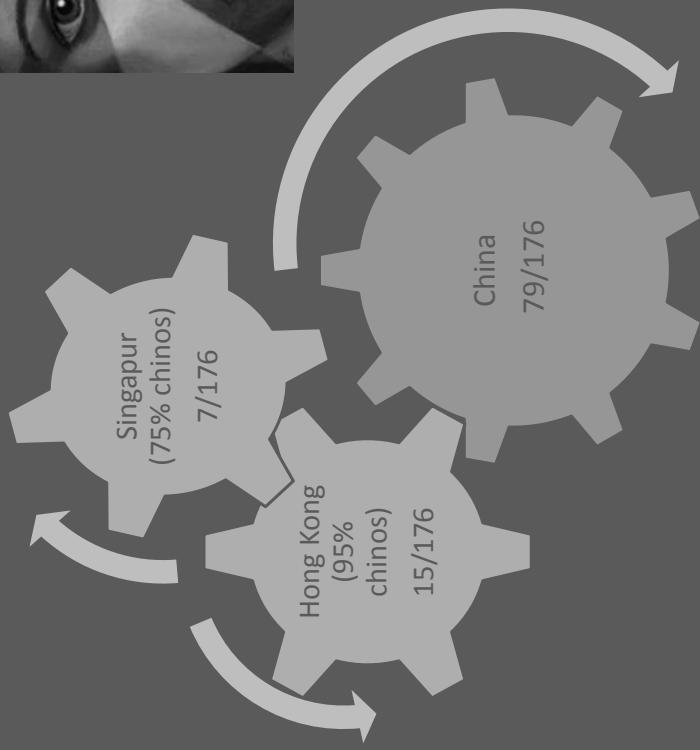
Johannesburg
Cape Town
Victoria Falls
Chobe
Olango Delta
Maun
Botswana
South Africa
Indian Ocean
Atlantic Ocean



¿Teoría del clima de Montesquieu?



¿Causas culturales?



* Ranking 2016 de
Transparencia
Internacional



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Efectos negativos de la corrupción*



Reducción de la
eficiencia



Aumento en la
inequidad



Redefinición de
prioridades
estatales (en
proyectos no
esenciales)



Deficiencias en la
prestación de
servicios públicos
a población más
necesitada



Mal uso o pérdida
de recursos
públicos



Pérdida de
estímulos para la
inversión extranjera

* Según CleanGovBiz
Initiative
www.cleangovbiz.org/,
oficina de la OCDE
Organization for
Economic Co-
operation and
Development (2014)



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Estrategias para combatir la corrupción*



* Según informe del Banco Mundial (2014)



Política pública integral anti corrupción*

Mejorar acceso y
calidad de
información
pública

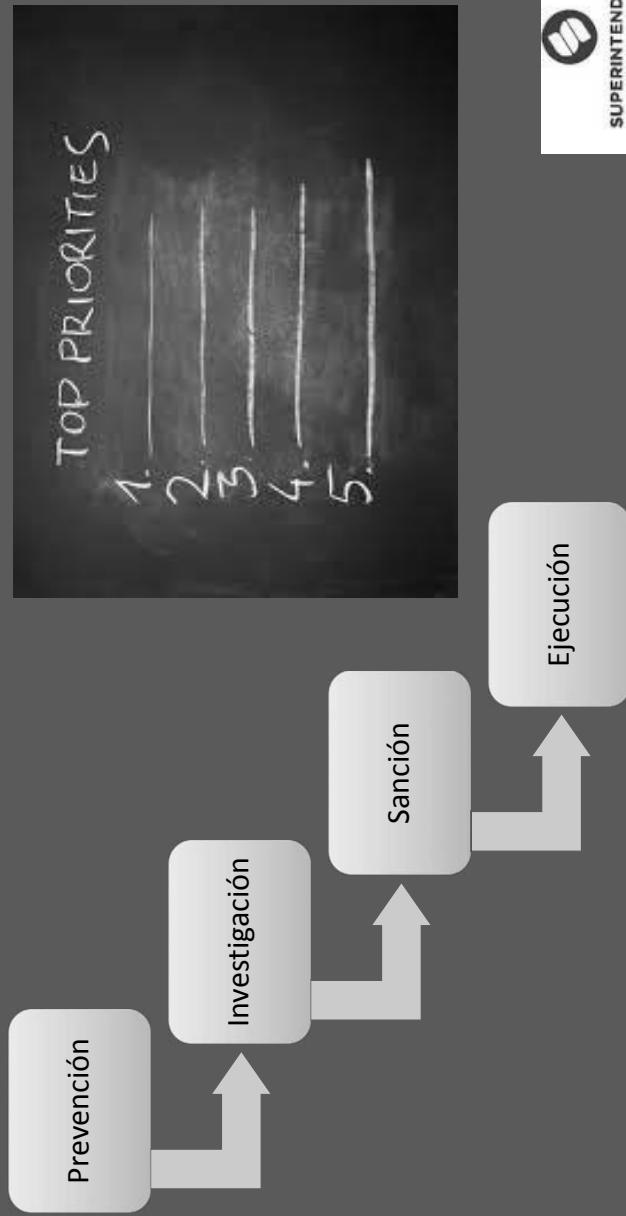
Luchar contra la
impunidad

Mayor eficiencia
de gestión pública
para prevenir
corrupción

Fortalecer el
control social

Promover la
cultura de la
legalidad

Prioridades para la Administración



TOP PRIORITIES

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Principios éticos de la administración pública

Debido proceso	Presunción de inocencia	Proporcionalidad de la sanción	Transparencia	Publicidad	Seguridad jurídica	Coordinación
----------------	-------------------------	--------------------------------	---------------	------------	--------------------	--------------



CONTENIDO

I. Orígenes y algunas causas de la corrupción

II. Soborno internacional

III. Ley 1778 de 2016

IV. Funciones de la Superintendencia de Sociedades

V. Conclusiones



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Francisco Reyes Villamizar

Origen de la Convención de la OECD

La FCPA surgió de una investigación de la S.E.C. a mediados de los 70

Más de 400 compañías de EEUU, admitieron haber pagado millones de dólares en sobornos para obtener contratos en el exterior (“slush funds”)

FCPA 1977

(ley federal del gobierno de EEUU. para combatir las prácticas de corrupción en el extranjero)

En 1988 el Congreso exhortó al Presidente Reagan para que negociara un tratado internacional, con los miembros de la OECD para prohibir el soborno transnacional

Las negociaciones culminaron en 1997 con la Convención Anticorrupción de la OECD



La Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros de 1997

Obliga a poner en marcha políticas efectivas para prevenir, detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional



Análisis de los 164 casos de soborno Sancionados por la OECD (periodo 1999-2014)

53% de los
casos implicaron a
la alta dirección y
a los gerentes de
las empresas

Sólo 80
individuos fueron
encarcelados por
el delito de
cohecho
internacional en
15 años

Fuente: Informe de la OECD
sobre cohecho internacional,
2015 (40 países miembros)



Sectores de riesgo según la OECD

- Se determina el grado de riesgo por el número de empresas que más frecuentemente han sido sancionadas por cohecho internacional

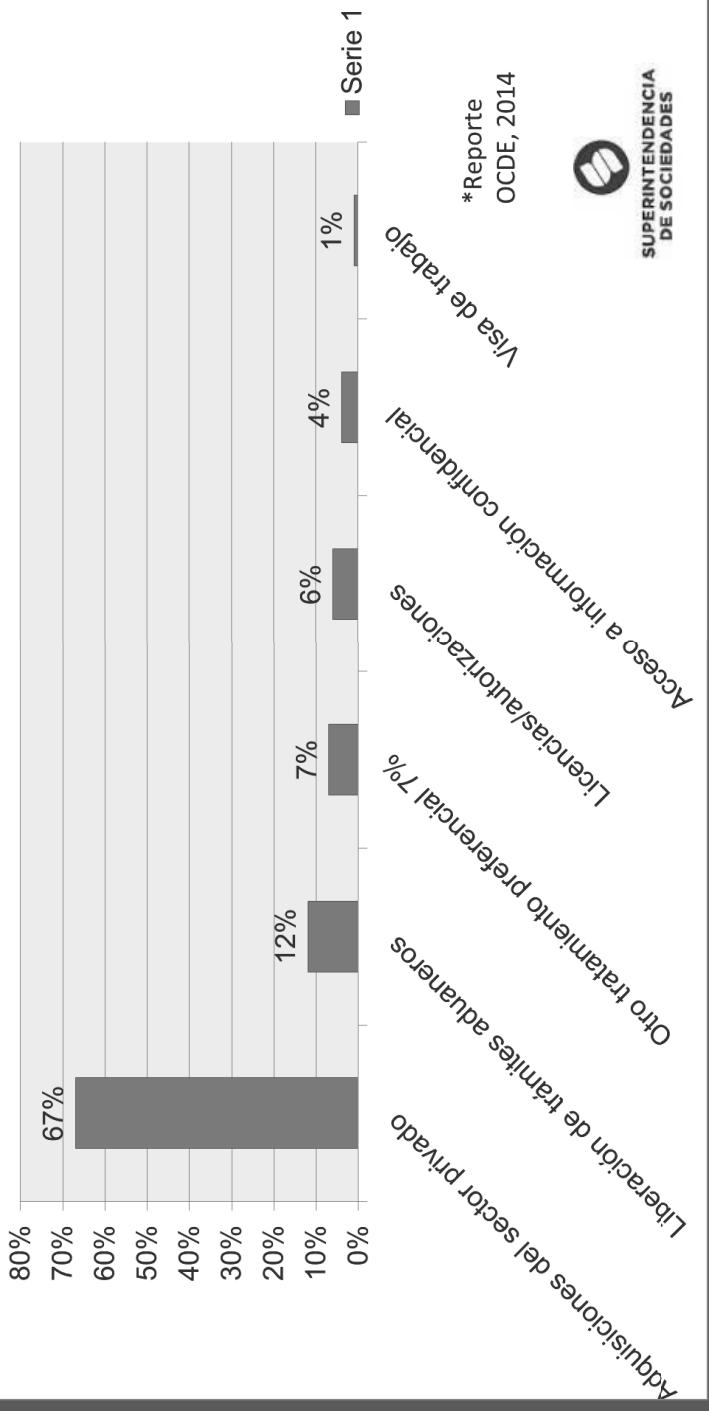
LAS INDUSTRIAS MÁS CORRUPTAS DEL MUNDO



Fuente: Informe de la OECD
sobre cohecho internacional,
2015



Motivos recurrentes de soborno



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

CONTENIDO

I. Orígenes y algunas causas de la corrupción

II. Soborno internacional

III. Ley 1778 de 2016

IV. Funciones de la Superintendencia de Sociedades

V. Conclusiones



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Francisco Reyes Villanizar



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Previa a la expedición de la Ley 1778 de 2016, se contaba con el Estatuto Anticorrupción, el Decreto 4637 de 2011 contenido del Programa Presidencial para la modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción y el CONPES 167 de 2013, el cuan complementa el marco normativo anticorrupción

ConvenCIÓN ANTI
COHECHO DE LA
OECD
Vigente en
Colombia a partir
del 19 de enero de
2013

Ley 1778 del
2 de febrero
2016

Resolu-
ción 100-
002657 del 25
de julio de 2016
(sectores
obligados)

Circular 100-
000003 del 26
de julio de
2016
(guía)

Soborno internacional según la Ley 1778

“Actuación en la que cualquier persona jurídica, por medio de empleados, contratistas, administradores o asociados, **dé, ofrezca, o prometa**, a un servidor público extranjero, **sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario** a cambio de que éste realice, omita o retarde un acto relacionado con sus funciones” (Art. 2)



Soborno Internacional

Empleado de
“Alfa S.A.”

Hospital Público “Beta”
en país extranjero

Empleado Público
de “Beta”



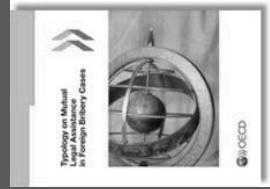
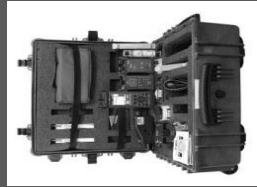
Equipos Médicos
Alfa S.A.
(Colombia)

A favor de
“Alfa S.A.”



Instrumentos para hacer efectiva la Ley 1778

1. Creación de grupo de trabajo especializado
2. Entrenamientos a personal investigador
3. Laboratorio forense
4. Búsqueda de cooperación internacional



CONTENIDO

I. Orígenes y algunas causas de la corrupción

II. Soborno internacional

III. Ley 1778 de 2016

IV. Funciones de la Superintendencia de Sociedades

V. Conclusiones



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Francisco Reyes Villamizar

Funciones de la Superintendencia de Sociedades

- Imponer multas de hasta 200.000 SMMLV por actos de soborno. Aprox. \$ 134.000 millones
- Declarar la inhabilitad para contratar con el Estado (hasta por 20 años)
- Ordenar la publicación del extracto de la sanción en medios y web (hasta por 1 año)
- Promover programas de ética empresarial en sociedades (art. 23 de la Ley 1778 de 2016)



Efectividad de las sanciones pecuniarias

Debate

Quienes consideran que las sanciones económicas no cumplen una labor efectiva

Quienes concluyen que éstas tienen un poder disuasorio



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Inefectividad de las sanciones pecuniarias

- Corriente que desvirtúa la imposición de multas cuantiosas a las compañías
- Lo importante es contar con una adecuada administración de las compañías para evitar la comisión de actos reprochables



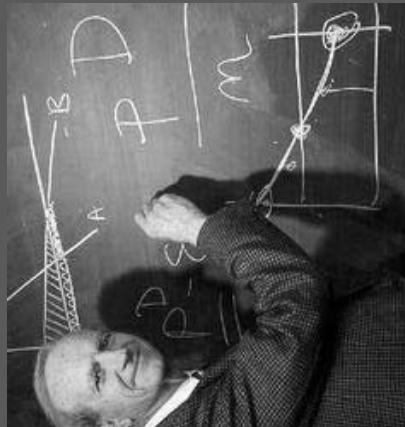
Garret, L. Brandon, "Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations", Harvard University Press, 2016.



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Efectividad de las sanciones pecuniarias

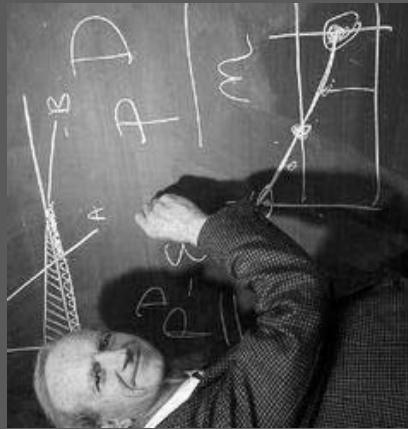
El incremento en las probabilidades de detección y sanción reducirá los beneficios esperados por el potencial infractor y, por ende, tenderá a disminuir el número de infracciones



Becker, Gary, "Crime and Punishment: An Economic Approach", p. 9, University of Chicago, 1974.

Efectividad de las sanciones pecuniarias

- Es razonable preguntarse si se justifica cometer una infracción, luego de comparar el valor esperado de cometer un acto ilícito y el costo de cumplir con la norma
- Si el valor esperado de cometer el ilícito (que depende de la probabilidad de detección y de las posibles sanciones) es mayor que lo que cuesta atenerse a la ley, la decisión racional será la de cometer la infracción



Garret, L. Brandon, "Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations", Harvard University Press, 2016.

Efectividad de las sanciones pecuniarias

La multa óptima depende de



$$\text{Multa óptima } S = [(Daño Infracción) \left(\frac{1}{P_{detección}} \right)] + \text{costos de imponer la sanción}$$

Garret, L. Brandon, "Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations", Harvard University Press, 2016.

**Actos Administrativos emitidos por la
Superintendencia de Sociedades con ocasión de la
Ley 1778 de 2016**

Resolución 100-
002657 del 25 de
julio de 2016

Circular 100-
003 del 26
julio de 2016



Resolución 100-002657 del 25 de julio de 2016

- Criterios fijados por la Superintendencia de Sociedades para determinar cuáles sociedades deben adoptar un Programa de Ética Empresarial (Art. 23 de la Ley 1778 de 2016)
- Vencimiento del término: 31 de marzo de 2017



Sectores obligados

Que realicen negocios internacionales

Obligación de adoptar un Programa de Ética Empresarial según el inciso 2 del artículo 23 de la Ley 1778 de 2016

Que lo haga a través de sociedades en el exterior o a través de terceros (u otros intermediarios)

Sectores de riesgo

Adopción obligatoria. Aprox 380 sociedades



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Sectores de riesgo (Resolución 100-002657 del 26 de julio de 2016)

- A. Farmacéutico
- B. Infraestructura y construcción
- C. Manufacturero
- D. Minero-energético
- E. Tecnologías de la información y comunicaciones



Circular 100-000003 del 26 de julio de 2016 (guía)

- Guía para la puesta en marcha de un Programa efectivo de Ética Empresarial
- Incorpora las mejores experiencias identificadas en el derecho comparado



CONTENIDO

I. Orígenes y algunas causas de la corrupción

II. Soborno internacional

III. Ley 1778 de 2016

IV. Funciones de la Superintendencia de Sociedades

V. Conclusiones



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

Francisco Reyes Villamizar

Conclusiones

- En el último año, Colombia ha logrado, un enorme fortalecimiento institucional y normativo en materia de prevención de soborno internacional y LAFT
- La Ley 1778 constituye un mecanismo muy avanzado para combatir la corrupción
- Se han definido aquellos sectores, señalados por la Superintendencia, en los que hay mayores riesgos de soborno internacional
- La detección, investigación y sanción del cohecho internacional requieren de conocimientos especializados, equipos y cooperación internacional



Responsabilidad Pública y la Lucha Anticorrupción

**Intervención del Procurador General de la Nación
Fernando Carrillo Flórez
en el Foro Internacional de Anticorrupción.
Pontificia Universidad Javeriana.**

Asistimos a un momento de la historia del país y del nuevo orden internacional de gran incertidumbre. Esta enorme incertidumbre tiene que ver con la forma como se están resquebrajando verdades que durante las últimas décadas, particularmente durante el último cuarto de siglo, venían marcando el devenir del ejercicio de la política, del desarrollo y de la economía.

Lo anterior es el resultado, precisamente, de la forma como en el denominado orden internacional están apareciendo, sobre todo en los últimos meses de 2016 y en lo que va recorrido de este año, actores internacionales que están dispuestos a echar para atrás lo conseguido en materia de la evolución democrática y de consensos alrededor de la eliminación de las barreras económicas. Esto, por supuesto, supone de parte nuestra una capacidad de respuesta frente a lo que está sucediendo para evitar que, como resultado de todo ello, saquen las orejas tentativas de populismo, de proteccionismo, y una serie de fenómenos que se considerarían superados.

Todos esos consensos, que en el caso particular de América Latina se habían configurado en los últimos 25 años después del regreso de la mayoría de nuestros países a las democracias y economías de mercado, aparecen signados, necesariamente, por estas nuevas interpretaciones de la realidad del nuevo orden internacional y siguen afectados por los problemas de siempre. Esto es lo más grave de todo, cuando uno piensa en los elementos que golpean más duramente a la consolidación de la democracia y el sistema económico de nuestros países; nos encontramos con lo que nosotros hemos denominado las fallas geológicas del sistema que fundamentalmente son la desigualdad, de la que somos campeones en América Latina; la exclusión, que es peor que la desigualdad; y, por supuesto, la corrupción, que en los últimos meses ha estado sacando la cabeza con mayor fuerza.

No hay corrupción sino crimen organizado

Uno de los grandes tratadistas colombianos en materia de corrupción, que ha escrito más de dos docenas de libros sobre el tema, es el profesor Fernando Cepeda Ulloa. Él ha dicho que no hay corrupción, sino crimen organizado internacional. Quiero partir de esa premisa, porque me parece muy acertado desde el punto de vista conceptual para iniciar algún tipo de discusión o debate, en el marco de este seminario, donde es precisamente la práctica internacional la que determina la salida más importante para luchar contra este flagelo. La cooperación internacional aparece como el elemento fundamental, estratégico y estructural en esta materia.

Ustedes saben que sin la cooperación internacional el escándalo de Odebrecht estaría todavía escondido, quién sabe detrás de qué otro escándalo. Fue, precisamente, en el marco de la cooperación internacional donde se dieron

la primeras señas y donde apareció Colombia, involucrada en los sobornos de esta multinacional del crimen, que por supuesto no es la única que actúa en el escenario internacional. A lo anterior se suma un escenario local, en donde la cultura del atajo, del dinero fácil (un poco los residuos de la cultura del narcotráfico) permeó de tal manera la sociedad colombiana que relativizó una cantidad de valores que son fundamentales para poder seguir luchando por la democracia, por los mercados y, sobre todo, en el marco ético de la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Me parece que en ese sentido, la interdependencia que han mostrado nuestros países en el campo internacional, ha llevado a que por fortuna cada vez se le achique más el escenario a la corrupción internacional. Y eso quiero resaltar porque es en los escenarios internacionales donde hay que cerrarle el cerco a la corrupción.

Les cuento una anécdota que he repetido en los últimos días: me tocó ser ministro de Justicia muy joven, hace de 25 años, y dar los primeros pasos en materia de cooperación internacional en la labor de tratar de solidificar las pruebas contra el cártel de Medellín. Regresando de una cumbre sobre estupefactores en Viena, paré en Madrid y busqué a quién en ese momento era Juez de la Audiencia Nacional; un personaje bastante mediático que ustedes conocen, y le solicité que nos entregara, para los procesos judiciales, las pruebas del cartel de Galicia, que en ese momento era el gran cómplice europeo del cartel de Medellín. La respuesta fue muy sorprendente ya que él manifestó que era una solicitud impertinente y que el derecho internacional no lo permitía y debía acudir a los canales normales del derecho internacional. Lo que hice, por puro olfato, fue salir a contarle a los medios de comunicación que Colombia estaba buscando cooperación internacio-

nal en la lucha contra el narcotráfico, y eso fue publicado y, por supuesto, las pruebas llegaron en 72 horas.

Cooperación inmediata vía chat

Les pongo este ejemplo porque la cooperación judicial sí que ha evolucionado. Y aquí subrayo un hecho de la semana pasada, que seguramente el Fiscal les puede abundar en argumentos, cuando se produjo una reunión de fiscales y procuradores en Brasilia, alrededor del escándalo de Odebrecht. Allí se llegó al punto no sólo de convenir investigaciones conjuntas, sino ver de qué manera se podía hacer intercambio de información. Como Ustedes saben una de las grandes debilidades o talones de Aquiles más claros de la investigación en materia de corrupción tienen que ver con el material probatorio, porque las pruebas llegan como resultado de la cooperación internacional.

Se llegó a firmar, por ejemplo, que se podían dar algún tipo de comunicaciones e intercambio de informaciones de carácter espontáneo; es decir, dejando a un lado los canales rígidos, siempre paquidérmicos de la cooperación internacional en el marco del derecho internacional clásico. Esto funciona un poco más como una especie de chat-justicia, donde un fiscal de un país le pone un chat al de otro país y las pruebas de manera inmediata llegan por ese medio. Afortunadamente, estamos en ese momento, obviamente con todos los desafíos que suponen avanzar en esta materia. Estamos un poco más dentro de lo que llaman en la doctrina americana el *soft law*, es decir algo muy distinto de toda esa diplomacia versallesca que tanto daño ha hecho en las relaciones internacionales y que, por lo tanto, nos ha llevado a estos escenarios donde están saliendo las pruebas, digamos, con mucha fluidez.

El último punto que es fundamental de esta declaración de fiscales es el tema de la recuperación de los activos, la lucha contra el soborno transnacional, y la lucha de los organismos internacionales en ese campo. Aquí me refiero no sólo a la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción de Caracas, de 1996, a la Convención de Naciones Unidas de unos años después, sino a la Convención de la OECD en esa materia. Esta herramienta ha sido fundamental, porque resulta que hasta hace 13 ó 14 años atrás (óigase bien 13 o 14 años) las empresas europeas podían descontar los sobornos, las coimas pagadas, en los países del tercer mundo, porque hacían parte de los costos en los que incurrián para hacer negocios internacionales. La OECD criminalizó esos comportamientos, y se convirtió en un instrumento fundamental en el marco de la entrada de Colombia a esa organización, porque además se incluyen acciones financieras.

Golpearle el bolsillo a los corruptos

Cuando era representante del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en París, asistí a las deliberaciones de ese grupo de trabajo (un grupo que se llama acción financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo) que es precisamente el punto que le falta a esta grave situación que estamos tratando de clarificar.

Clarificarlo con los actores armados que están involucrados en el proceso de paz, lo que supone la entrega de activos y la suspensión de ganancias por cuenta de actividades ilícitas. Por supuesto, en el campo internacional vamos a disponer de herramientas que nos van a permitir identificar esos activos, porque me parece, además, que en la lucha contra la corrupción la herramienta más efectiva es golpearle el bolsillo a los corruptos.

En el caso particular de la Procuraduría hay una acción disciplinaria. Nosotros podemos llegar a la destitución y la inhabilidad por muchos años. En el caso de la Fiscalía se tiene la interacción con la justicia ordinaria, la definición de una condena y la pérdida de la libertad. Pero la herramienta insustituible para golpearle el corazón al crimen organizado es tocarle los bienes, y ahí es donde falta mucho por conseguir.

Falta, creo que el señor superintendente está de acuerdo conmigo, medidas de carácter administrativo contra las sociedades corruptas. Hay que abordar, por ejemplo, el tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, porque supone sanciones definitivas, no únicamente administrativas, que son eficaces como las que puede poner la Superintendencia.

La responsabilidad penas de las personas jurídicas

Hay que abordar este debate de la responsabilidad penal de las personas jurídicas además del levantamiento del velo corporativo que se pueda dar en muchos casos. Este es un debate que hay que poner en la agenda legislativa del país. Es una herramienta que han adoptado buena parte de los países europeos y existe en los países desarrollados. Esto no significa que se va a constituir en un factor de inhibición para la realización de negocios, entre unos y otros, porque eso es lo que está pasando en el mundo moderno. Si uno logra avanzar en esa materia sería por la vía correcta.

El financiamiento de las campañas

El segundo gran tema es el financiamiento de las campañas políticas. Es un tema que algunos han calificado como la cuadratura del círculo; ese contubernio entre los

votos y el dinero que supone que se puedan comprar las campañas. Siempre cito un adagio popular caribeño, que dice que el que paga la fiesta pone la música: el que paga la fiesta de las campañas pone la música de los gobiernos.

Esa relación entre el financiamiento de las campañas y la contratación pública es una de las relaciones más perversas y el mayor factor de corrupción en el ejercicio de la política. No es gratuito que ustedes hayan visto que la mayor parte del escándalo de Odebrecht tiene que ver con esto; que el elemento fundamental de la negociación con el departamento de justicia de Estados Unidos, que está todavía por definirse en su última fase, tiene que ver precisamente con las denuncias que van a corroborar a qué campañas Odebrecht les entregó dineros en América Latina.

Superar esa situación requiere no solo financiamiento público, lo que es cierto y ha sido la solución europea, sino también coger el bisturí y hacerle una disección al sistema electoral. Se requiere un sistema de listas cerradas y sin voto preferente, lo que supondría la reducción de los costos y una manifestación de mayor transparencia, en el sentido de reducir los tiempos y los costos de las campañas políticas; y la instauración de un Tribunal Electoral, con verdaderos poderes de investigación y sanción.

Alianzas con el sector privado

En tercer lugar, un elemento crucial son las alianzas con el sector privado. Esa dicotomía tradicional en donde todo lo que era corrupto era público y lo que no era corrupto era privado, está completamente superada. Lo anterior no sólo porque como en el tango se necesitan dos, sino no porque está claro que el origen incluso de lo que son actividades corruptas (desde Aristóteles la corrupción

está definía como la desviación del interés público hacia lo particular) en la mayoría de los casos hay agentes del sector privado que interactúan con lo público.

En la Procuraduría, por ejemplo, tenemos un gran dilema frente a las actuaciones de corrupción que han aparecido, muchas de ellas de los años 2009 y 2010, en las que ya ha operado la prescripción. Se trata de investigaciones disciplinarias. Estamos ampliando el criterio de investigación para demostrar que no cobija únicamente al servidor público, sino que la prestación del servicio público supone, en muchos casos, la participación de un privado que administra recursos públicos o se mueve dentro del espacio público.

Esa distinción que hicieron algunos tratadistas de lo público no-estatal supone que no hay que pertenecer al estado para que se comprometa a lo público. Ese compromiso de lo público para derivar beneficios individuales es claramente un acto de corrupción.

Hemos estado en diálogos con la ANDI, Fenalco, Fedesarrollo y con todos los actores a nivel local, para ver cómo hacemos una gran alianza con el sector privado para luchar contra la corrupción. Obviamente, lo hemos conversado con el padre Álvarez y el padre Luis Felipe en la Universidad Javeriana de Cali. Veo al rector de Universidad San Buenaventura acá en el auditorio. Estamos pensando en cómo vincular a la universidad a todos estos esfuerzos.

Me parece que eso es crucial. Alguien mencionaba la famosa teoría de los tres mosqueteros cuando me posesioné, y ese es un esquema insuficiente para tener éxito contra la corrupción, ya que el cuarto mosquetero, que como ustedes saben en la novela de Dumas era el esencial, tiene que ser el sector privado. Si uno no cuenta con el apoyo del

sector privado para derrotar la corrupción simplemente está reduciendo esto a un espectro bastante estrecho de la acción y con resultados igualmente modestos.

Una nueva generación de servidores públicos

Me parece que la integridad como valor empresarial ha venido ganando terreno. Me preguntaron ahora, en una entrevista de esta universidad, ¿uno como javeriano qué podría decir en materia de lucha contra la corrupción? y respondí que independientemente de que uno promueva la expedición de nuevas leyes o la creación de instituciones, la clave está en instaurar una lógica distinta de comportamiento para el servidor público. Esta lógica tiene que ser de ejemplaridad y supone un compromiso con la sociedad, que trascienda los deberes tradicionales de quien está en el sector estatal y que vaya más allá del deber; como dicen los estadounidenses cuando hablan de compromisos, no sólo funcionales o laborales, sino de éticos en el ejercicio de una función.

Por eso me parece tan importante ese fomento del valor de la integridad, de la probidad, aunado además a valores del estado moderno, como la transparencia y la rendición de cuentas, que nos darán resultados fehacientes en la lucha contra la corrupción.

Trabajar en el territorio

El punto cuatro, a nivel de herramientas, es trabajar en lo territorial. Ustedes lo han visto. Participé hace dos semanas en la Cumbre de Gobernadores, en Cali, y les decía a los mandatarios que me parece dramático el escenario que viene. Si no somos capaces de ganar la batalla contra la corrupción a nivel local, vendrá el reversazo en materia de descentralización. Ayer lo vimos con lo que pasa en La Guajira; la justificación del gobierno es que el gobierno

descentralizado no es capaz de manejar los recursos públicos, lo que evidentemente puede ser cierto.

Aquí viene lo grave: la recentralización de las funciones del Estado y que prosperen todas las teorías de la demagogia y el populismo para llegar a sostener (porque en últimas el golpe es contra la democracia) que la democracia es un sistema incapaz de controlar la corrupción y que tiene que ser la mano dura, el centralismo y la recuperación de competencias, el camino para tener éxito en el nivel territorial. Eso supone, tal como se lo pueden imaginar, mayor presencia del Estado en lo territorial.

Este viernes en la ciudad de Pereira tendremos un encuentro con los personeros municipales y los alcaldes de las 26 Zonas Veredales de Transición y Normalización, ZVTN. El encuentro es para preguntarles qué está pasando en esas regiones, donde se está verificando la movilización de más de seis mil guerrilleros, en virtud del proceso de paz. Vamos con el ánimo de ayudar, por supuesto, y ahí el tema de la presencia del estado es dramática.

El ecosistema que se está creando alrededor de las zonas veredales hay que trabajarla muchísimo. Ustedes han visto, sobre todo en reportes de prensa, como hay una reconstrucción de núcleos familiares alrededor de los guerrilleros que están entrando a las zonas de movilización y el impacto que este fenómeno va a tener. Un alcalde nos decía: “tengo 200 habitantes en esa vereda y están entrando 1.300 guerrilleros”. El entorno que ese proceso está generando, que es clarísimo, y la dimensión territorial del cumplimiento de los acuerdos nos parece fundamental. También lo es comenzar a trabajar el tema de la plena presencia territorial del Estado. Esta no sólo con las herramientas excepcionales que entrega el posconflicto o el proceso de paz, sino en un ejercicio de cómo vamos a seguir redistribuyendo competencias del estado central

en esos territorios tan olvidados en donde ustedes saben, la presencia del estado ha sido siempre bastante débil.

Proteger a los sectores sociales

El quinto punto son los sectores sociales, ya que contra ellos es que, normalmente, se ensaña la corrupción. Esto es un triple pecado: contra el estado, la sociedad y los más desvalidos. Ustedes lo han visto, es la salud, la educación y la alimentación de los niños. Si no somos capaces de poner el bisturí a esos sectores sociales simplemente no estamos trabajando. Es evidente que la corrupción de la contratación pública es la que se ha llevado la mayoría de los titulares, pero en materia de sectores sociales deberíamos (y es el caso concreto de las tres instituciones de control) avanzar con mucha mayor contundencia en frenar ese fenómeno.

Procuraduría de la ciudadanía

Por último; la participación de la ciudadanía. Nosotros tenemos como eslógán una Procuraduría ciudadana que busca no sólo sancionar, sino garantizar la efectividad de los derechos de la gente. Es una Procuraduría de derechos, abierta a la gente, que puede incidir desde su acción preventiva, por ejemplo, en el diseño de políticas públicas que garanticen los derechos.

Esto es un mandato de la Constitución del 91 que se tiene que traducir en políticas efectivas del Estado en favor de quienes normalmente han sido marginados de nuestros procesos de desarrollo. Las veedurías ciudadanas tienen que trabajar en la cultura de lo público y en darle una reingeniería distinta al ejercicio de la política. Lo que estamos viendo es un renacer del populismo, el desencanto, el desdén, y el desafecto hacia todo lo que tenga que ver con la política y los políticos. En ese sentido estamos en

un punto de inflexión dramático de la realidad del país. Ustedes han visto cómo se ha re conducido el debate de la corrupción sobre eso y lo que implica en un año electoral.

Lo hemos repetido muchas veces: el humo de la guerra, que afortunadamente está pasando a marchas forzadas, no nos dejó ver el fantasma de la corrupción. Tratando de cerrar el capítulo de la guerra han surgido esos temas que venían de atrás aplazados en la agenda pública. Además me parece que en ese sentido los reclamos de la ciudadanía requieren una respuesta de quienes están al frente de la política.

En el sentido de trasformaciones estructurales en alguna parte yo citaba a un autor español del siglo XIX que decía “hemos expedido muchas leyes pero hemos dado muy poco buen ejemplo”. Seguimos en esta tónica y eso abre la posibilidad de que la corrupción mate la fe en la democracia y le abra el escenario a prácticas que son desechadas por un mundo donde la cultura de los derechos y la búsqueda de la igualdad son cometidos fundamentales.

Revitalizar la perdida de investidura

Si uno mira la historia del país, para ponerle una pizca de optimismo a esto, uno encuentra herramientas que han sido únicas y efectivas en la lucha contra la corrupción. Ustedes saben -y no porque haya sido constituyente del 91- que en la Carta de 1991 incorporamos muchas de esas prácticas, algunas en desuso por razones que les voy comentar.

La primera de ellas es la pérdida de investidura de los congresistas y no existe, documentado además por los organismos internacionales, una práctica que sea tan efectiva en la lucha contra la corrupción. Se llegó a decretar la pérdida de la investidura a más de 60 parlamentarios. Luego el mecanismo entró en desuso, porque se reaco-

modaron las cargas, frenos y contrapesos del sistema, y de la noche a la mañana la perdida de la investidura dejó de ser un mecanismo efectivo. Este instrumento hay que revitalizarlo. Sí, tenía unas dificultades desde el punto de la doble instancia del debido proceso, que podemos tratar de enmendar. Debemos ver de qué manera un instrumento tan importante, que sacó del juego político y le decretó la muerte política a tanta gente que se la merecía, puede ser revivido.

Lo segundo, el tipo penal del enriquecimiento ilícito. Quiero hacer un homenaje a las autoridades italianas que nos acompañan hoy. Me tocó en julio de 1990 -me acuerdo mucho porque era el Mundial de Fútbol de Italia- acompañar una misión del gobierno al Instituto de Ciencias Penales de Siracusa. Hablando con los jueces italianos, particularmente con el juez Falcone, que fue asesinado vilmente por la mafia unos meses después, llegamos a la conclusión que la herramienta más importante para combatir el crimen organizado en ese momento en Colombia era tipificar el delito de enriquecimiento ilícito. Gracias al delito de enriquecimiento ilícito y a una Corte Suprema de Justicia que tuvo el valor de llevar hasta las últimas consecuencias un tipo penal de esa naturaleza, pudimos combatir los cárteles de la droga. No hubo otro expediente distinto desde el punto vista probatorio. Los españoles me decían, en este último tránsito que tuve por Madrid, en donde tuve mucho contacto con la academia, que ellos lo incorporaron después y que como herramienta de lucha contra la corrupción sigue siendo un elemento fundamental.

Una procuraduría útil e independiente

Lo tercero, y aquí me toca defender lo propio por supuesto, es una institución como la Procuraduría. Ustedes han visto que han tratado de meterla en un debate de si

es útil o no. Los antecedentes históricos muestran que fue la primera institución de control del país, creada en la Constitución de 1830, siempre con ese ánimo de marcar una especie -después el chavismo trató de imitarla recientemente- de magistratura moral.

La Procuraduría tiene funciones disciplinarias, preventivas y de participación judicial. Todos los dictámenes y diagnósticos de organismos internacionales en materia de corrupción, le atribuyen una característica que, es precisamente una de las que tiene la Comisión Anticorrupción Italiana, que es su autonomía frente a las otras ramas del poder público.

No han dado ningún resultado todos esos ejercicios burocráticos que se han hecho en América Latina para hacer depender del Poder Ejecutivo, Legislativo o aún del Judicial las comisiones anticorrupción. Lo que es claro es que tiene que ser una institución autónoma que tenga la capacidad de sancionar de manera ejemplar.

Lo último son los objetivos de alto valor que aparecen y que tienen que ver con la necesidad de escoger cuáles son, precisamente, las batallas que se van a dar. Las últimas encuestas muestran que la gran preocupación de los colombianos no es que salga bien el proceso de paz o se cumplan los acuerdos, sino es el tema de la salud. La indignación de la gente frente a la corrupción en la salud es ilimitada.

Cultura de corrupción y control social

Un elemento antes de concluir es el punto del control social. ¿Por qué? Mucha gente se pregunta por qué funciona la autoridad de policía o judicial en los Estados Unidos, por poner el ejemplo que nos es más cercano, y aquí eso no funciona. La crisis generada por la cultura de la

ilegalidad y la impunidad en Colombia es tan rampante que la diferencia es muy grande. Realmente aquí hay un componente no solo cultural. Por eso es tan válido hablar de la cultura de la corrupción, que está tan acendrada en una especie de zonas grises en donde, por ejemplo, frente a la actividad de determinados particulares, uno no puede establecer exactamente qué es una práctica comercial atrevida y qué es un acto de corrupción o establecer qué es permitido por la sociedad.

Ahí voy al punto: la capacidad de permisividad de la sociedad frente a determinadas prácticas o la tolerancia frente a las mismas tiene realmente un umbral muy alto. No importa tener las mejores normas, como de hecho las tenemos. Diría que Colombia tiene, desde el punto de vista de la arquitectura legislativa institucional, unos escenarios bastante modernos en esta materia. Están la ley y el control legal, y además el tema de la moral de cada uno, que es un asunto fundamental, porque es la base de todo. Pero en últimas lo que funciona en una sociedad, además de la de inculcar los valores que tocan y la integridad, es que ser corrupto no dé estatus y eso es lo que pasa en Colombia. Aquí no hay sanción social de la corrupción. Aquí el corrupto es el dueño del pueblo, y es el motivo de admiración. Tenemos que ponerle fin a eso. Evidentemente para que ello ocurra se necesita un profundo cambio cultural.

Nosotros decíamos, no con el ánimo de emular una consigna del gobierno, sino en el sentido totalmente opuesto, que aquí la clave es demostrar que en este país ser pillo no paga; que el delito no paga. Así podemos pasar la página de la cultura de la ilegalidad y de la impunidad. Como todos ustedes saben el tema de la independencia y la equidad de la justicia es esencial.

Reflexiones finales

Concluyo con 5 ó 6 reflexiones.

Gracias a la cooperación internacional se le está cerrando el cerco a la corrupción y es mucho lo que tenemos que seguir haciendo en esa materia.

Que los temas de la legitimidad ética son temas que van a marcar de aquí en adelante el futuro del ejercicio de la política.

Frente al proceso de paz es vital que haya legitimidad política: es muy importante que el pueblo apoye ese proceso, algo que trató de ser rectificado después de lo que pasó el pasado 2 de octubre de 2016, y se trató de hacer en el Congreso. Se refrendó el acuerdo, pero la verdadera refrendación es la que hace el pueblo en el plebiscito diario. Es algo que tiene que seguir funcionando.

En este momento en Colombia deberíamos estar celebrando el acontecimiento histórico más importante de las últimas décadas, que es la entrada de casi siete mil guerrilleros a las Zonas Veredales de Transición y Normalización, y parece que eso no le importa a nadie. Eso es lamentable, porque la legitimidad del proceso viene de parte de acciones de esa naturaleza.

Lo que se discute es el escándalo de la logística de las zonas veredales de transición y normalización y, obviamente, la controversia es en relación con los incumplimientos del Estado o la guerrilla. Ahí hay un elemento que se debe considerar, porque los temas de legitimidad política son esenciales.

La legitimidad ética del proceso, por ejemplo, supone el nivel de cumplimiento de la guerrilla frente a determinados compromisos: la entrega de los niños vinculados a

la guerra; la participación en la reducción de los cultivos ilícitos, que es crucial; la entrega de bienes y rutas, y marginarse de la cadena del narcotráfico para que el proceso gane legitimidad.

Ayer decía, con todo el respeto frente a esa norma que se presentaba en el Congreso, que creo que una cláusula pétrea para garantizar que los acuerdos se van a respetar por tres gobiernos es importante, pero más importante es la legitimidad que le da al proceso que la gente y la opinión pública estén apoyando y garantizando que el cese al fuego funcione; que se ahorren vidas humanas, que terminen los atentados, por lo menos de parte de las Farc. Es decir, todo un conjunto de condiciones que son las que empujan el proceso hacia adelante y le dan legitimidad ética al mismo. Todo eso es resultado de la confianza.

Construir confianza para salir adelante

Hace poco una compañera de la facultad de derecho nos invitó a un foro y dijo: escojan una idea que pueda repercutir de manera efectiva en la Colombia de los próximos años. Hablé de la necesidad de generar confianza.

En este momento estamos en el reino absoluto de la desconfianza: hacia el Estado, el sistema económico, las instituciones y, por supuesto, hacia la política. Estamos como en un momento de bancarrota ética de todas las instituciones que son las que sacan a flote una sociedad en un momento tan complicado como este.

Los controles en materia de ilegalidad e impunidad suponen una gran reflexión sobre cuál es el tipo de contrato social y de Estado, independientemente de lo que pase en las zonas veredales y de lo que pase en la justicia social de paz. Esa ha sido una gran preocupación que he expresado.

Es válida la discusión sobre la Justicia Especial de Paz;

incluso estamos tratando -y creo que lo estamos consiguiendo- que no se excluya a la Procuraduría de un escenario tan importante como la JEP. Es que el tema de la justicia ordinaria no lo podemos abandonar, nosotros no podemos sacar el presupuesto de la justicia ordinaria para entregárselo a la Justicia Especial de Paz.

El país tiene que ser consciente de la prioridad que tiene la Justicia Especial de Paz, como tenemos que pensar en la repercusión de los acuerdos en la gobernabilidad local en las zonas de desmovilización. El deber de la Procuraduría hoy es servir de garante del cumplimiento de los acuerdos de paz.

Estoy convencido que parte del éxito de lo que viene en temas de cumplimiento de los acuerdos de paz, tiene que ver necesariamente con la consolidación de la legitimidad ética y con la efectividad en la lucha contra la corrupción.

Creo que lo decía alguno de los jefes guerrilleros irónicamente: “¿es que ustedes quieren que nosotros hagamos política sujetos a las formas de hacer política a nivel local que hay en Colombia, en donde hay empresas criminales al servicio de la política? ¿Ese es el tipo de política que nos va a tocar hacer para ganar nosotros unos espacios políticos?

Creo que esa es una reflexión que nos debe hacer pensar y actuar a todos. Pensar en cuáles van a ser las reglas de juego, más allá de los acuerdos y señalando la importancia que estos tienen para el funcionamiento de las instituciones.

Concluyo con esta frase: parece que le estamos ganando la guerra a los violentos, pero estamos perdiendo la guerra con los corruptos.

Muchas gracias

“Todos somos democracia”, la estrategia de la registraduría nacional del estado civil para el mejoramiento de condiciones de civильidad y de participación política en Colombia

Juan Carlos Galindo Vácha
Registrador Nacional del Estado Civil

1. Introducción

Quiero hacer un profundo reconocimiento a la Pontificia Universidad Javeriana, mi alma mater y en especial al señor Rector Padre Jorge Humberto Peláez SJ, y Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales Padre Luis Fernando Álvarez SJ, por haber organizado un evento de la mayor trascendencia para la Patria, sobre todo en estos delicados momentos y fruto del cual deben surgir acciones inmediatas para contrarrestar ese flagelo que tanto daño le está haciendo a Colombia, como es la corrupción.

El papel de la academia, y en especial de un claustro de la Compañía de Jesús, se enmarca en la organización de escenarios de análisis, discusión y formulación de políticas públicas para que las fuerzas vivas de la Nación y del Estado, como también de las autoridades públicas, em-

prendan no solo debates sino acciones de mejoramiento en la vida cotidiana de los colombianos.

La corrupción ha carcomido las estructuras políticas, jurídicas, institucionales del Estado colombiano, y derruido las bases sociológicas de la Patria, con efectos devastadores en el funcionamiento mismo de las entidades públicas y privadas, en claro y profundo detrimento del bienestar de los colombianos. Por estas razones, celebro y felicito a la Pontificia Universidad Javeriana y a los organizadores de este Foro Internacional por dar realidad a este espacio de diálogo y discusión en una temática tan de alto impacto en nuestro país.

La primera pregunta que todos muy seguramente se habrán hecho al conocer la temática de este foro internacional, luego de ver los nombres del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República, de funcionarios que vienen de la República Italiana y que luchan contra la corrupción, es ¿por qué viene el Registrador Nacional del Estado Civil a hablar sobre la corrupción o sobre la lucha contra la corrupción?, como también ¿Cuál es el papel que cumple la Registraduría Nacional del Estado Civil en la lucha contra la corrupción? Esa es la pregunta cuya respuesta espero darles el día de hoy, y ¿Por qué es esencial la Registraduría Nacional del Estado Civil en la lucha contra la corrupción?

Definiciones de corrupción, clasificaciones de conductas y comportamientos delictivos que afectan la moralidad administrativa y el patrimonio público, estudios académicos sobre las ondas implicaciones de la corrupción en los sectores públicos y privados, tenemos en cantidades. Sobran los diagnósticos sobre esta temática. Tenemos leyes suficientes e instituciones para combatir ese flagelo.

Por estas razones, lo que viene ahora es la acción. Es la hora de actuar, de luchar frontalmente contra esta patología tan dañina, y aquí radica la importancia de ese foro. Contamos con muchos diagnósticos, estudios, análisis sobre la corrupción, los impactos que tiene en la vida pública frente a la sociedad, la empresa privada, pero lo que realmente nos falta es actuar, es destruirla.

Por eso celebro haber escuchado al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación y al Procurador General de la Nación decir que tenemos muchas leyes, normas, diagnósticos y definiciones, pero lo que definitivamente debe hacer Colombia es actuar, es combatir ese flagelo. Y se combate con decisión, carácter, compromiso de patria, y ese debe ser el propósito la meta de todos los servidores públicos y de los ciudadanos. Así las cosas, ustedes se podrán dar cuenta en esta presentación, como esta intervención puede ser un verdadero complemento de lo que dijo el Fiscal General de la Nación, porque uno de los puntos cardinales en esta lucha conjunta es el ciudadano y tiene que ser el ciudadano.

Siendo entonces la hora de actuar, cada autoridad pública debe asumir sus competencias y dar resultados. Cada quien debe asumir con compromiso y determinación el cumplimiento de sus funciones. Esta es la verdadera reforma institucional para luchar contra esta grave dolencia social.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con lo electoral, y ya lo avanzaba el Fiscal General de la Nación, pero muchos de ustedes lo saben, lo hemos vivido, es hecho notorio, la corrupción le ha hecho y le sigue causando un gran daño al país. La compraventa de votos, el trasteo de electores, el ingreso de dineros ilícitos en las campañas políticas, la cooptación de las autoridades electorales, la aprehensión de sus presupuestos públicos y en la toma de las decisio-

nes regionales son especie de este cáncer que es necesario destruir.

Pero para destruir ese mal, genérico de la corrupción y específico de la corrupción electoral, todas las autoridades públicas debemos actuar: Contraloría General de la República, al Fiscalía General de la Nación y al Procuraduría General de la Nación; pero no solamente ellas, también el Gobierno Nacional, Policía Nacional, Gobernadores, Alcaldes, todos y cada uno con ese propósito. Así en ese sendero podremos combatir definitivamente la corrupción y especialmente la corrupción electoral, que no solamente es la cooptación de autoridades electorales por parte de personas que utilizan dineros ilícitos para llegar al poder y apropiarse de los recursos públicos en desmedro de la sociedad y de los colombianos, pero este propósito se logra con acción, con compromiso y con carácter. Dejemos ya los discursos, dejemos los diagnósticos, los análisis y actuemos!!!! Pero no solamente se requiere que las autoridades actuemos; es muy importante que también lo haga la ciudadanía.

Las épocas de crisis de una nación son especiales oportunidades, son verdaderos momentos para la renovación y el mejoramiento de las condiciones de vida. La razón de ser y el propósito de la organización estatal es el bienestar de las personas, de los niños, de los jóvenes, de los ciudadanos, es decir, de todos.

El ciudadano debe ser no solamente aquel dotado de una personalidad jurídica para ejercitar la multiplicidad de sus derechos, sino una persona revestida de una sólida formación ética, empoderada de la fuerza para cumplir sus valiosos e importantes deberes, que debe realizar en sus diferentes facetas privadas y públicas y con el objetivo de colaborar en la consecución del bienestar general de la nación. Así las cosas, el verdadero motor de cambio de la

situación actual de los gravísimos problemas de Colombia es el ciudadano, es el ciudadano desde cualquiera de los escenarios de la vida diaria, el funcionario, el empresario, el empleado, el trabajador independiente, el campesino, el estudiante.

El ciudadano-funcionario consciente de su primordial búsqueda del interés general, el ciudadano-empresario sabedor de su rol dentro de la vida económica y social del país, el ciudadano-empleado llevando a cabo acciones de beneficio para la empresa que labora, el ciudadano-campesino labrando el campo y cosechando los alimentos a pesar de las dificultades del día a día, el ciudadano-estudiante consciente de ser el presente y futuro de la patria y de su importante preparación para la vida pública y privada. En fin, el ciudadano pendiente de la realidad de la *civitas*, de la cosa pública, del patrimonio para todos, para el mejoramiento de las condiciones de vida de su prójimo. El ciudadano así considerado, conocedor de su protagónico papel en la vida social, no solo en el ejercicio de sus prerrogativas individuales, sino de su valiosa dimensión respecto del interés general y de supervisor permanente del ejercicio del poder público, es el mecanismo contundente y eficaz, sino el único viable en la destrucción de la corrupción.

En este sentido, la verdadera lucha contra la corrupción radica en el ciudadano, aquella persona empoderada de la principal tarea de trabajar por el otro y para el otro, en armonía con sus valores éticos y con los altos propósitos sociales, sin importar el escenario en el que se encuentre. Así la cosas, el ciudadano en el ejercicio de la política y en el campo privado y de lo público es el arma más eficaz en la lucha contra la corrupción.

Por esta razón, porque debemos enfocarnos en ese ciudadano, aquella persona en quien radica el poder de elegir,

el poder de tomar las grandes decisiones de la patria, es donde debemos focalizar el ataque contra la corrupción. Por esa razón, la Registraduría Nacional del Estado Civil, como pilar de la democracia que es, que maneja la identificación de los colombianos y organiza los procesos electorales y de participación ciudadana, está trabajando con el fundamental recurso de esa democracia, de nuestra nación: la gente. En este propósito fundamental: la lucha contra la corrupción.

Recordemos que dentro de los procesos misionales esenciales de la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentran la identificación de los colombianos y la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana.

En efecto, desde la Registraduría trabajamos en la lucha contra la corrupción, en primer lugar con una reorganización administrativa interna para mejorar la gestión pública, la gestión del día a día , porque encontramos una digresión entre el sector nacional y el sector desconcentrado, allí estamos trabajando para acercarnos e integrarnos y tener más cerca hasta el último registrador municipal. Recordemos que es una entidad que cuenta con más de 1190 oficinas en todo el país, más de 3800 funcionarios públicos, es una institución que está presente en todos los municipios del país, también hemos adelantado investigaciones disciplinarias, durante el 2016 iniciamos más de 350 investigaciones disciplinarias internas, se tomaron decisiones de suspender a varios registradores municipales que encontramos en varias actividades delictivas, formulamos más de 16 denuncias penales ante la Fiscal General de la Nación para que investigue al parecer conductas punibles de diferentes servidores de la entidad.

Estamos trabajando en lo administrativo, en lo disciplinario, en lo penal, pero el trabajo de la Registraduría tie-

ne que ir mucho más allá, enfocado al pilar fundamental de la democracia, como lo decíamos, la gente, el talento humano, el capital de esta nación, los colombianos. La Registraduría está trabajando por los colombianos, con los colombianos y lo estamos haciendo a través de un proyecto que inició en 2016 denominado “Todos Somos Democracia”.

“Todos Somos Democracia” es un proyecto que nunca antes había iniciado la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero que lo consideramos esencial para acrecentar los valores éticos, morales, cívicos y democráticos de los colombianos, para concientizarlos de los deberes que como ciudadanos tenemos en la vida diaria de nuestro país, para aumentar la participación política de los colombianos en las urnas, para que todos entiendan lo importante que es trabajar por el país de todos. Por eso “Todos Somos Democracia” es un proyecto al que le apuesta la Registraduría Nacional del Estado Civil en la lucha contra la corrupción. Proyecto con muchas acciones: el Gobierno Juvenil, realizado hasta ahora en 4 municipios a 44 instituciones educativas, que incluyó la sensibilización del poder del voto, apoyo la preparación de las campañas, acompañamiento de los elegidos en su proceso e integrándolos en el actuar con las autoridades locales. Impactamos más de 25.000 niños en 4 municipios piloto de Cundinamarca; ahora lo llevaremos al Área Metropolitana del Valle de Aburra. También realizamos visitas guiadas de niños y jóvenes a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que conocieran qué hace la Registraduría Nacional del Estado Civil, como identifica a los colombianos, como organiza los procesos electorales; hemos podido invitar a más de 700 niños a conocer sus funciones misionales como pilar de la democracia. Tenemos un museo itinerante que informa la labor de la Registraduría para llegar a las regiones más alejadas y

apartadas del país con el propósito de sensibilizar a los niños y jóvenes sobre su papel en la vida social, lo importante que es el respeto, la honestidad, la solidaridad, la participación.

Sin los valores señalados, que deben reposar en todos y cada uno de nosotros, esto no cambiará. Por eso la gran apuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil es con el caudal humano, con la gente; ver cómo le podemos trasmitir, inculcar y formar a los niños y jóvenes en los valores éticos, morales, de participación, de honestidad, de solidaridad. Y para esos efectos tenemos otros proyectos, por ejemplo, diseñamos un juego de mesa, en el cual los niños a través del acompañamiento de sus profesores del área sociales van a poder entender que es la democracia, como funciona el Estado, cuáles son esos valores que todos los funcionarios públicos deben tener, cuáles los principios que debemos tener nosotros los ciudadanos. Hay en desarrollo otros programas: cursos radiales y digitales para llegar al campo, a las zonas más alejadas.

También con los niños vamos a trabajar, con una importante firma editorial colombiana, en el diseño y producción de libros dirigidos a niños de 4 a 8 años. La colección se llama *Monstruolandia y la magia de los valores cívicos y democráticos*, libro interactivo que vamos a distribuir en las diferentes escuelas y colegios, para que los niños a través de la lúdica puedan reconocer lo valioso de esos valores cívicos y democráticos.

Estamos también dirigiéndonos a los jóvenes, el gran problema de la abstención en Colombia es la apatía de los jóvenes. Cuando vamos a un puesto electoral encontramos gran participación de las personas adultas, pero vacías las de votación de jóvenes; los jóvenes no están yendo a sufragar. ¿Y por qué no van?. Porque no los hemos invitado, no le hemos mostrado qué es la democracia, lo importante de su presencia en estos procesos, en la

toma de las grandes decisiones del país. En este sentido y para promover su participación estamos organizando, y la Pontificia Universidad Javeriana será la primera escuela, el programa de Conversatorios Universitarios. Vendremos a la Universidad para reunirnos con los jóvenes, para hablar, no en catedra magistral, sino sentados con ellos discutiendo los grandes problemas del país, sobre qué es lo que nos está sucediendo, qué es la democracia, cómo la podemos fortalecer, cómo podemos todos trabajar en ella, etc. Y con esa sensibilización estoy absolutamente persuadido que vamos a luchar contra la abstención histórica, vamos a lograr que los muchachos entiendan de su verdadero poder en la toma de las determinaciones de la patria, vamos a lograr con ellos reconstruir el país.

Todos estos programas ayudarán en la generación de conciencia respecto de las grandes responsabilidades de cada uno de los colombianos. Sin embargo, también es cierto y debemos tenerlo en claro, que el ejemplo en el comportamiento es vital para transmitir los valores y principios de la convivencia. Con nuestra conducta estamos construyendo o destruyendo Patria; cuando con nuestros hijos nos pasamos el semáforo en rojo, cuando desatendemos a la autoridad, cuando se soborna al policía, estamos generando una mala escuela. Por esta razón, debemos ser conscientes de la importancia de esta herramienta para mejorar las condiciones de convivencia.

Y por eso es una tarea individual de cada quien, es un trabajo que parte de la reflexión interior y de las inmediatas acciones pensando y trabajando por el otro. Este es el gran cambio que requiere nuestra patria, y es el que nos ayudara a salir de la gran crisis por la cual transita ahora Colombia.

Los invito, pues, a iniciar esta cruzada por una nueva ciudadanía en la que es menester que todos y cada uno,

sector público, sector privado, universidades, familias, padres, trabajemos por la nueva ciudadanía.

Los invito entonces, a que cada uno de nosotros asumamos a cada instante este novedoso rol, para pensar y trabajar por el otro, para respetar al otro y para aportar al bienestar de todos.

Colombia y todos y cada uno de ustedes cuentan con la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con ustedes.

En lo que sigue, voy a referirme sobre las acciones asociadas al control, monitoreo y revisión frente a los riesgos inherentes, previamente advertidos en el Mapa de Riesgo de Corrupción, con la finalidad de exponer aquellos actos corruptos que fueron consumados por funcionarios públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, deteniéndome en la materialización del riesgo previsto y sus consecuencias, tanto para sus actores como para la Entidad.

2. Procesos misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil

La Constitución Política le ha otorgado al Registrador Nacional “la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas” (Art. 266), para lo cual ha sido necesario desarrollar cinco procesos misionales, a saber: Para el registro civil e identificación, se desarrollan los procesos de: 1. Registro y actualización del sistema y 2. Certificación, documentación y servicios. Para la dirección y organización de las elecciones, se realizan: 3. Debates electorales; 4. Mecanismos de participación; y 5. Información electoral. Los mencionados procesos misionales, como la generalidad de los trámites públicos y privados, podrían ser susceptibles de

ser afectados por la corrupción, lo cual tendría impacto en el desempeño de los procesos y en la atención de los colombianos, por ende, cumplir con las misiones constitucionales de la Registraduría.

En el propósito de minimizar ese riesgo, la Registraduría Nacional del Estado Civil adoptó el “*Plan Anticorrupción y de Atención al Colombiano RNEC 2017*”, que se construyó a partir del *Mapa de Riesgo de Corrupción*, en el cual se identificaron y valoran los riesgos de corrupción en cada uno de los procesos incluyendo los misionales, para diseñar herramientas de prevención y de control. Gracias a esta herramienta, no solo se pudo identificar el riesgo sino, también, de adoptar medidas asociadas al control, así logrando evitar, contrarrestar y conocer a tiempo la comisión de alguna conducta corrupta. De igual manera, nos ha permitido actuar frente a tales riesgos, evitando la reiterada ejecución de la conducta desplegada, ya sea por el mismo funcionario o por otros.

Así las cosas, hoy en la Registraduría Nacional del Estado Civil contamos con una eficaz herramienta para la identificación de los riesgos de corrupción y para diseñar mecanismos de combate de este flagelo, además de los sistemas de control interno y de control disciplinario.

3. “TODOS SOMOS DEMOCRACIA”, el propósito y programa de la Registraduría Nacional del Estado Civil para aportar a la transformación del país

El Estado tiene como propósito brindar un espacio para el bienestar de la persona y para el desarrollo individual y social de los asociados. El aparato institucional debe trabajar en el propósito de darle realidad al interés general y de brindar las mejores condiciones a los ciudadanos. Así

las cosas, las personas son la razón de ser de ese trabajo y los ciudadanos los llamados a verificar que esas fundamentales tareas sean cumplidas a cabalidad. En este sentido el principal control político y administrativo lo hace el ciudadano, razón por la cual por consiguiente, el Estado debe rendirle cuentas sobre su gestión pública.

Bajo estas premisas, la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CEDAE, quiere concientizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes ciudadanos, sobre su papel esencial en el contexto de la democracia moderna, sobre su poder político de elegir y ser elegido, de aprobar o rechazar alguna gestión pública; es decir, de trabajar en la concientización respecto de su activo papel en la vida diaria y en el devenir de la sociedad.

Para tal fin, en desarrollo del *Plan Estratégico 2015-2019*, se inició el *Programa “TODOS SOMOS DEMOCRACIA”*, como estrategia de la Registraduría Nacional del Estado Civil para atender la formación integral, principalmente, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes ciudadanos, de la población rural y urbana, entorno a los valores cívicos, democráticos y al ejercicio participativo de la ciudadanía, proyectando una cultura democrática activa, participativa, que disminuya notablemente los índices de abstención electoral e incrementen la opinión, los debates y actividades cívicas sobre el desarrollo y ejercicio de los derechos políticos en Colombia.

Mediante este programa, se establece, como base para su ejercicio, la correcta interpretación e implementación de los valores democráticos contenidos en los distintos preceptos constitucionales, legales y normativos que deben ser motivados a través del Estado. Permitiendo así que la población afectada alimente su capacidad crítica y

encuentre aplicabilidad en el ejercicio de los valores democráticos como parte fundamental de su entorno social cultural, histórico y, por supuesto, político.

Bajo este orden de ideas, el fortalecimiento, promoción y desarrollo de los valores cívicos y democráticos se orientan hacia la consolidación de una democracia fortalecida, siendo uno de sus principales activos la participación social, traducida en la expresión de la voluntad popular. Para el logro de este cometido, resulta entonces necesario inculcar decididamente a los niños, adolescentes, jóvenes y población en general, valores cívicos y democráticos que permitan la autoformación de un criterio activo y la autoconcepción de su papel como actores políticos, ciudadanos y sociales, sin menoscabar el respeto por las diferencias.

Importa la implementación de esta iniciativa, porque permitirá que las nuevas generaciones se puedan desenvolver en la vida pública aplicando herramientas básicas, propias del discernimiento crítico en torno a la conformación y gestión de la administración pública respecto de las principales problemáticas en Colombia, familiares, sociales, económicas, y políticas; además, de la implementación democrática en general. Estas son: decisión crítica, elección consciente, concertación y conciliación.

Cabe destacar que la estrategia integral que se desarrolla con el *Plan Estratégico 2015-2019* de la Registraduría Nacional del Estado Civil, implicará notablemente en la relevancia que cobran los procesos de formación y pedagogía en niños, adolescentes y jóvenes en torno a los valores cívicos y democráticos, alcanzando el ejercicio pleno del derecho a la participación y la correcta implementación de la democracia, atendiendo los postulados del Estado Social de Derecho que nos acoge.

El Programa *TODOS SOMOS DEMOCRACIA* incluye varios proyectos que consisten en:

- A. *Visita guiada a la Registraduría Nacional del Estado Civil.* Se realiza un recorrido guiado por las instalaciones de la Sede Central, donde podrán ingresar a la Sala de Exposición “*Una democracia confiable*”, en la cual se expone la historia de la Registraduría Nacional del Estado Civil; seguidamente, pasarán a la fábrica de documentos: tarjetas de identidad y cédulas de ciudadanía y, a la biblioteca; para luego finalizar con un proceso electoral en donde los niños eligen su superhéroe favorito, que se identifica con un valor democrático.
- B. *Museo Itinerante.* Es la descentralización del *recorrido guiado* por la entidad a zonas vulnerables, a través de una réplica portátil de la Sala de Exposición “*Una democracia confiable*”.
- C. *Elección del Gobierno Juvenil: Alcalde y Concejales.* Proyecto en el cual se vinculan entidades territoriales como municipios, áreas metropolitanas, departamentos y, a través de ellas, a los colegios públicos y privados, en diferentes regiones del territorio nacional para formar niños, niñas y adolescentes en los procesos democráticos, liderazgo, generación de políticas públicas, el voto consciente, la transparencia y el acceso a la información y comunicación electoral.
- D. *Fortalecimiento de valores cívicos y democráticos en niños, niñas y jóvenes y población rural colombiana.* Enseñar y promover el desarrollo de conocimientos, valores y destrezas necesarios para vivir en una sociedad democrática, a niños niñas, adolescentes, docentes y población rural para que lideren los procesos de cam-

bio y crecimiento de la sociedad como resultado del posconflicto y los acuerdos de paz.

- E. *TODOS SOMOS DEMOCRACIA El Juego*. Herramienta lúdica de aprendizaje, alrededor de la democracia y los mecanismos de participación. A través de este juego, se da a conocer al Estado Social de Derecho, la democracia, el concepto de soberanía popular y los valores que sustentan la democracia.
- F. *Monstruolandia y la magia de los valores cívicos y democráticos*. Cuento infantil interactivo, cuyo eje central consiste en la participación de los niños en actividades formadoras para conocer y vivenciar los valores de la democracia; con el fin de inculcar la apropiación de conductas éticas que fortalezcan la democracia participativa en el Estado colombiano. Dirigido a los niños más pequeños.
- G. *Conversatorios Juveniles*. Construcción de espacios abiertos especializados para profundizar sobre temas previamente identificados y construidos por los jóvenes y por la Registraduría Nacional.

4. Conclusiones

A manera de epílogo, podemos formular las siguientes conclusiones:

- A. La Registraduría Nacional del Estado Civil en desarrollo de su gestión pública y misional, ha adoptado una serie de acciones asociadas al control del riesgo de corrupción, que no solo ayudan a minimizar las probabilidades de presentarse el acto corrupto, sino también, de detectarlo oportunamente, evitando que se desarrollen procesos y procedimientos corruptos, que terminan fortaleciéndose, de tal manera, que ad-

quieran su propia estructura, aceptada y tolerada por los funcionarios públicos y la sociedad, como un acto común y consuetudinario.

- B. Si la corrupción es, de acuerdo con la definición incluida en documento CONPES: “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado”; se podría tener presente la fórmula del profesor Klitgaard para disminuir la corrupción.

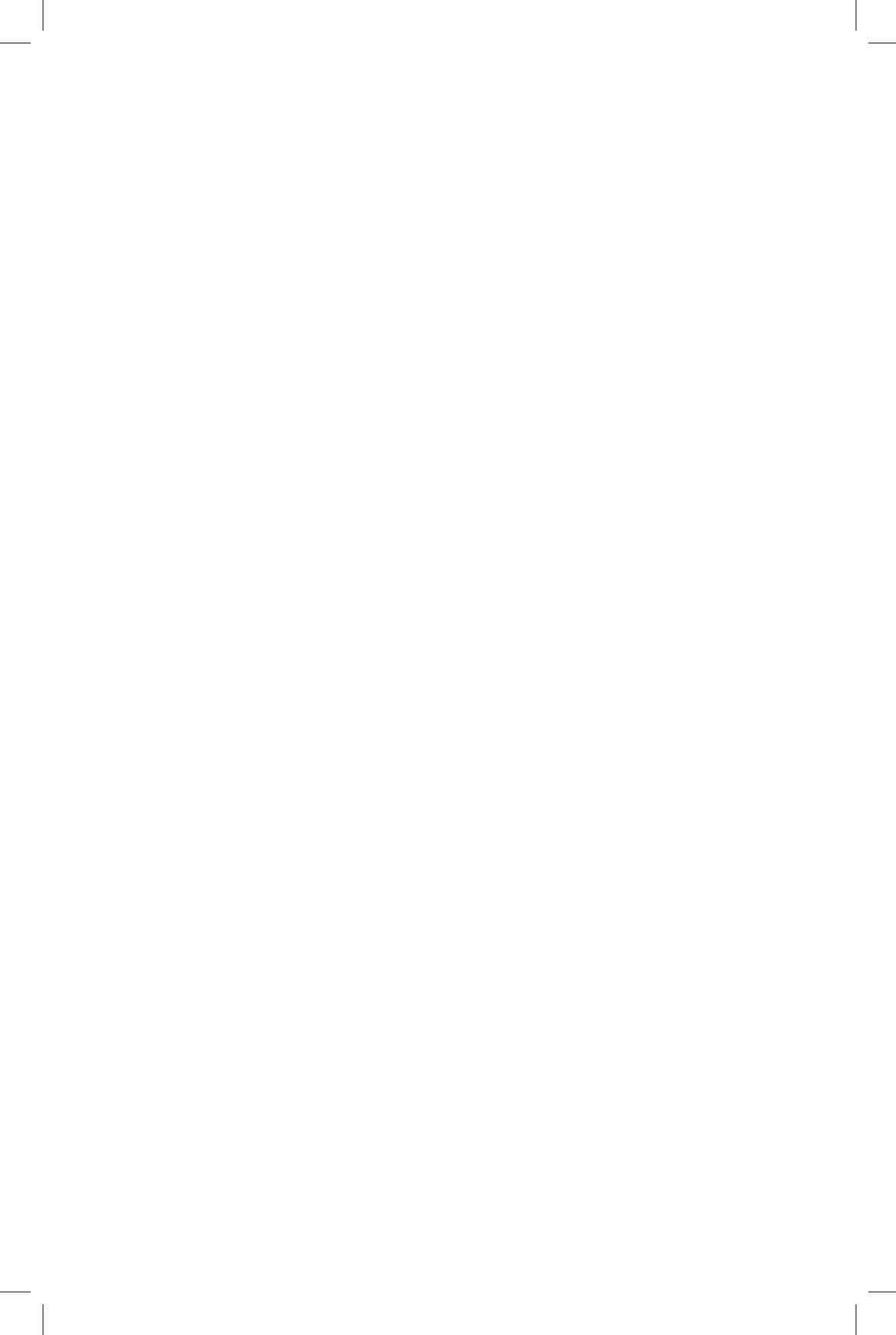
Recuérdese que la fórmula expresa que la corrupción es igual al monopolio más la discrecionalidad menos la rendición de cuentas claras y transparencia. Por lo tanto, si se disminuyen la concentración de poder, que puede tener un funcionario público (*en la ecuación se refiere al monopolio*) y la discrecionalidad o uso arbitrario de los objetivos públicos y privados, mientras, es aumentada la rendición de las cuentas claras y la transparencia de los procesos misionales de la Registraduría Nacional que permitan incluir la participación ciudadana, es claro que los riesgos de corrupción disminuirán, considerablemente.

- C. El desarrollo de programas pedagógicos y de formación, fortalecerán los pilares del Estado Social de Derecho, garantizando la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y administrativas, manifestando su voluntad frente a sus representantes políticos y gestores públicos.

- D. Los resultados a corto plazo, son unos procesos misionales transparentes, libres de corrupción con pocas probabilidades de riesgos de corrupción y, por otra parte, a largo plazo, lograr la suficiente incidencia para lograr, a través de la participación política, la

transparencia en la gestión pública del Estado, con pocas probabilidades de riesgo de corrupción y, así mismo, la adopción de acciones adecuadas para controlar, monitorear y revisar las funciones públicas, por parte de la ciudadanía.

- E. El ciudadano es el actor principal de la lucha anticorrupción, independientemente de donde se encuentra, en cualquiera de los escenarios sociales y económicos de la sociedad. Su papel resulta esencial en la medida en que asuma una actitud positiva, constructiva, en que se halle pendiente del devenir institucional y social. Esta postura implica una toma de conciencia de este papel y de reconocer que sus acciones son vitales para lograr el mejoramiento social y democrático del país.
- F. En este sentido, la Registraduría Nacional del Estado Civil instituyó un programa denominado “Todos somos Democracia”, encaminado a crear esta conciencia social en niños y en jóvenes, y a fomentar e inculcar valores cívicos y democráticos en la juventud.
- G. El programa “Todos somos Democracia” incluye proyectos destinados a los diferentes grupos poblacionales de la juventud, desde los 4 hasta los 25 años, que la Registraduría Nacional del Estado Civil está implementando con la ayuda de otras entidades públicas y con el apoyo de la cooperación internacional y el sector privado.
- H. El programa “Todos somos Democracia” es la gran apuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil para mejorar las condiciones de civilidad de nuestra sociedad y para mejorar la participación política en nuestra democracia.



**EL RESPETO DE LOS
DERECHOS HUMANOS POR
EL SECTOR EMPRESARIAL,**

**PRIMER ALIADO PARA LA
CONSOLIDACION DE LA PAZ EN
COLOMBIA**



- 1. Diferencias entre Responsabilidad Social Empresaria y el deber de respetar los Derechos Humanos por parte de las Empresas**
- 2. Alcances del respeto por los Derechos Humanos = Devida diligencia + Transparencia.**
- 3. La relación entre estos principios y la construcción de paz.**

DIFERENCIAS



RSE

DH Y EMPRESAS

Elementos que caracterizan La RSE



Proteger

Reparar

(judicial y extrajudicialmente)

Empresas

Estado

Estado

EMPRESAS PRIVADAS NACIONALES Y MULTINACIONALES

Estado (sus empresas)



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

ALCANCES

PROTEGER

- El ESTADO y todas las entidades del gobierno deben impedir violaciones a los DH en el territorio

RESPETAR

- Las EMPRESAS deben abstenerse de violar o contribuir a la violación de los DH

RESPETAR

- Las EMPRESAS deben prevenir o mitigar las consecuencias negativas de sus acciones directas o indirectas

RESPETAR

- Las EMPRESAS deben incorporar estándares de DEBIDA DILIGENCIA + TRANSPARENCIA

REPARAR

- TODOS deben resarcir integralmente los daños y ajustar los procedimientos para evitar que se repitan

DEBIDA DILIGENCIA



Identificar, prevenir, evaluar y mitigar los impactos que sus operaciones causan sobre los derechos humanos, de forma periódica y con el fin de ajustar cada uno de sus procesos.

✓TRANSMILENIO
✓ASBESTOS

ANA CECILIA NIÑO



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA



https://www.youtube.com/watch?v=yalj_SXRp3M



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA





- ✓ Entre 2012-2015 se reportaron 1458 accidentes. Es decir, 364 accidentes al año. (SDM)
- ✓ En 1 solo accidente del SITP ocurrido este año, murieron 2 personas y 28 resultados heridas
- ✓ Extenuentes turnos y dudosas condiciones laborales de los conductores contratados
- ✓ En el 2016 se denunciaron 310 hurtos, 7 lesiones y 35 daños en bien ajeno (SDS)

TRANSPARENCIA CORRUPCIÓN



De forma deliberada, revela oportunamente toda la información relevante sobre su operación incluida su situación financiera, los resultados de su intervención, la titularidad sobre los bienes que posee y su forma de gobierno. Una empresa debe ser transparente porque las comunidades en las que interviene necesitan conocer plenamente los procesos que eventual o realmente los afecten.

✓ CAFESALUD

✓ ODEBRECHT

✓ ELECTRICARIBE



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA





Gracias por su atención



L’azione di contrasto alla corruzione tra repressione e prevenzione; il modello italiano e il modello internazionale

Prof.ssa Paola Severino

Buongiorno a tutti

In primo luogo ho il piacere di salutare e ringraziare molto calorosamente il Rettore e il Vice Rettore della Pontificia Universidad Javeriana, che hanno organizzato questa importante conferenza, María Carolina Vélez Gaitán e l’Ambasciata italiana che ha contribuito a rendere questo incontro ancor più straordinario e di alto livello.

Gli illustri relatori che mi hanno preceduto nelle sessioni di ieri e di questa mattina hanno già elaborato ed analizzato molti aspetti relativi al fenomeno della corruzione, utilizzando e citando espressioni forti e significative. Ricordo ad esempio le parole del Rettore, che ha parlato di un *“fenomeno che riguarda il mondo intero e che possiamo considerare un flagello mondiale”*, l’espressione utilizzata dal nostro Presidente della Repubblica, secondo la quale *“la corruzione distrugge la democrazia” ed ancor di più la bella frase del Papa che, tra le altre cose, oltre ad aver scritto*

un libro sulla corruzione, ha detto che “la corruzione è un male più grave del peccato”.

In qualità di Presidente dell'Associazione Italiana di Diritto Penale, ho avuto la fortuna di assistere alla cerimonia in occasione della quale il Papa ha accolto una delegazione dell'Associazione e ha parlato della corruzione presentando il suo libro su questo tema. Posso assicurarvi che al di là delle parole - che potrei riportare quasi interamente - la sensazione forte di un grande stimolo alla lotta contro la corruzione è stata da noi avvertita con un'emozione straordinaria che nessuno può esprimere ma che la forza di un Papa come Francesco ci ha indicato come un percorso che tutti dobbiamo compiere, un percorso in cui tutti dobbiamo impegnarci ad ottenere risultati. Ottenere risultati, naturalmente, implica pensare tanto all'aspetto della prevenzione quanto a quello della repressione della corruzione.

Mi è piaciuto molto quanto detto – con specifico riferimento al fatto di tutelare quelle persone che segnalino, all'interno del proprio ambiente di lavoro, episodi di corruzione o di illecito; valore che in Italia non è ancora condiviso – dalla Professoressa Parisi che, citando Bobbio, ha ricordato quanto siano importanti la funzione proattiva del diritto, i suoi fattori guida. In tal senso, la prevenzione è un fattore guida rispetto al quale il limite è costituito dal fatto che le informazioni non sono condivise; ed è un limite che si deve superare mediante la costruzione di un modello di prevenzione che si configuri come una condivisione da parte di tutti del principio che si vuole affermare. E' molto bello questo concetto e ringrazio la Professoressa Parisi per averlo ricordato perché ci mostra il cammino che dobbiamo compiere per arrivare ad una prevenzione socialmente condivisa.

Ora, la prevenzione presuppone, innanzi tutto, per noi tecnici del diritto, che si faccia un'analisi puntuale del fenomeno nella sua dimensione patologica per ricavare, da essa, i principi attraverso i quali ricondurlo alla sua fisiologia ordinaria. Ed è ciò che abbiamo fatto, che ho fatto, come componente di un Governo tecnico che era stato nominato in un momento di grave crisi economica del Paese. La crisi economica ci ha indotto a pensare a tutti i riflessi che una riforma della giustizia avrebbe potuto avere sull'economia. Riflessi evidenti, importanti: una buona giustizia può giovare ad una crescita economica straordinaria del Paese. Una cattiva giustizia, al contrario, porta a una decrescita o, per lo meno, a una stagnazione dell'economia del Paese. Per usare concetti molto semplici e che tutti possiamo condividere, è sufficiente pensare quanto può essere importante per un'impresa sapere di poter lavorare in un Paese dove la corruzione non esiste. Questo è un punto fondamentale dal quale bisogna partire: economia e corruzione sono un binomio indissolubile. L'economia cresce se non c'è corruzione. E l'immagine del nostro Paese sicuramente non era felice da questo punto di vista. Le imprese che venivano a chiedere al nostro Governo se fosse possibile fare qualcosa si aspettavano una risposta soprattutto in tema di corruzione. È stato per questo che abbiamo iniziato a studiare il fenomeno e, considerando che presentava carattere strutturale, abbiamo pensato di intervenire sulla prevenzione e sull'analisi delle ragioni per cui la corruzione si radicava nella Pubblica Amministrazione.

Il Presidente Cantone, nel corso della sua relazione di ieri, ha citato spesso la legge n. 190 del 2012, chiamandola Legge Severino; così pure la Professoressa Parisi. Naturalmente li ringrazio molto per questo, ma voglio ricordare che il Presidente Cantone - che era in quel periodo consigliere del Ministro della funzione pubblica Patroni Griffi

- ha dato un grande contributo all'elaborazione di questa legge, per cui abbiamo lavorato congiuntamente alla sua costruzione, intervenendo da un lato sulla prevenzione e dall'altro sulla repressione sia sul terreno delle fattispecie di reato che su quello delle sanzioni.

La legge n. 190 del 2012 è nata con diversi obiettivi e su diverse premesse. Il primo passo è stato quello di studiare l'amministrazione pubblica per capire perché non funzionava. Da qui si è mossa la riflessione che si è trasferita sul piano della costruzione del diritto. È facile riscontrare che la corruzione si radica più facilmente dove maggiore è la burocrazia; dove il sistema permette al funzionario pubblico di chiedere denaro al cittadino per ottenere l'atto amministrativo o un'occupazione e dove quest'ultimo, per superare i molti ostacoli e le molte difficoltà frapposte, è costretto a pagare una tangente. Una volta analizzata la situazione, era necessario individuare la soluzione; rendere la situazione più fluida ed eliminare quella parte di burocrazia dove si annida la corruzione.

Il primo passo della riforma è stato quindi quello di attribuire una nuova forma alla Pubblica Amministrazione. Un intento ambizioso, non facile da realizzare, perché presuppone un cambiamento di mentalità, prima di una modifica normativa. Meglio ancora è cambiare la mentalità contestualmente alle leggi. Ed è questo che noi abbiamo tentato di fare, progettando un modello di Pubblica Amministrazione al cui interno trovasse posto un responsabile anticorruzione in grado di farsi carico della elaborazione prima e della attuazione poi di una strategia efficace di contrasto alla corruzione. Questo è stato il primo obiettivo che abbiamo cercato di perseguire.

Il secondo obiettivo è quello della trasparenza, di cui ha parlato diffusamente il Presidente Cantone. Nella cultura tradizionale il cittadino doveva passare attraverso una

serie di filtri prima di ottenere una risposta; oggi, con l'affermazione del valore della trasparenza abbiamo voluto trasformare la Pubblica Amministrazione in una casa di vetro nella quale sia possibile vedere tutto ciò che serve. Questo perché vedendo, i cittadini stessi diventano partecipi della legalità. Abbiamo chiesto loro di essere custodi della legalità perché, se attraverso la casa di vetro capiscono che qualcosa non funziona - e qui torna il concetto di whistleblowing di cui ieri ha parlato il Presidente Cantone -, devono avere la forza, il coraggio e la volontà di intervenire, di parlare ed essere partecipi del processo anticorruzione.

Un altro valore al quale abbiamo puntato nell'elaborazione della riforma è la sostituzione del merito alla promozione tramite raccomandazione o all'ingresso nella Pubblica Amministrazione per vie alternative. Il merito è un valore enorme, che si accompagna alla legalità. Se io so che una persona è stata promossa sulla base del merito, non solo credo fermamente nella possibilità che possa identificarsi nel proprio lavoro ma credo anche che si sia in tal modo radicata una regola forte, che vorrei diventasse un principio condiviso. Perché è il condividere le regole il segreto che consente di fare prevenzione; avere regole semplici, facilmente comprensibili per camminare sulla via della legalità. E quante più sono le persone che condividono queste regole e questo messaggio, tanto più forte sarà la legalità e la prevenzione. La conferma di questo l'ho avuta proprio con questa visita in Colombia. Prima di venire a Bogotà, ho voluto infatti fermarmi a Medellin, perché tutti in Italia ne parlano come un fenomeno straordinario, un piccolo miracolo che riguarda la legalità. Perciò ho voluto vedere con i miei occhi - e credo di aver compreso - il segreto di questo miracolo: prima di tutto creare piccole e semplici regole. Tenere la metro pulita, ad esempio. Sono rimasta colpita dalla

metro di Medellin. Ho notato che nessuno mangiava in metropolitana, nessuno sporcava e che tutti consideravano orgogliosamente la metro di Medellin, la prima metro della Colombia. Prestavano attenzione alla cosa pubblica sentendola come cosa propria e non come cosa di nessuno. Poi sono andata a vedere il panorama della città ed ho visto molte case nuove, edifici molto belli. Anche qui ho trovato lo stesso senso di patrimonio comune; qualcosa che si costruisce insieme. Ho visto nascere e ho potuto constatare quello che è chiamato l'orgoglio dei cittadini di Medellin, imporre il rispetto delle regole che lo sviluppo della città implica. Guardandomi intorno ho notato poi quanti campi coltivati circondano la città e ho pensato quanto l'economia possa aiutare la lotta contro il crimine e la corruzione, perché creare un'economia agroalimentare forte in un Paese dove si ha la fortuna di poter realizzare un'agricoltura di qualità - grazie al clima, alle montagne – rende l'idea di come la moneta buona si possa sostituire alla moneta cattiva (di come cioè si possa trarre un guadagno pulito) e di come quindi le coltivazioni possano sostituirsi alle piantagioni di droga.

Anche questa è una regola semplice che hanno iniziato ad applicare a Medellin dando risultati visibili; naturalmente molto c'è ancora da fare e nessuno pensa che la criminalità sia stata sconfitta. Ma questi primi segnali sono molto importanti e ci conforta l'idea che a partire dalle più piccole regole e con il rispetto delle stesse nasca poi il senso dell'importanza di combattere la corruzione. La ricetta è dunque quella di promuovere una legalità diffusa; e da dove si comincia per arrivare ad una legalità diffusa? Anche qui la differenza può aiutarci. Io, ad esempio, ho trovato una forte ispirazione in una visita che feci ad Hong Kong. Hong Kong era una delle città a più elevato tasso di corruzione e l'omologo del Presi-

dente Cantone che andai a trovare per capire come la corruzione fosse stata combattuta mi disse “*guardi, noi siamo in una situazione terribile, in cui si arriva al punto che i cittadini di Hong Kong, se scoppia un incendio nella propria casa, devono pagare i vigili del fuoco perché vengano a spegnere l’incendio. Come abbiamo fatto ad iniziare a ridurre la corruzione? Iniziando ad introdurre e ad insegnare la legalità nelle scuole. A partire dai tre anni di età i bambini iniziano ad imparare che la corruzione è il peccato più grave che esista*”. A volte, quando ricordo questo episodio, vedo perplessità negli occhi di chi ascolta, e mi viene detto “*sì, va bene, ma se iniziamo dai bambini di tre anni quando arriveremo?*”. Naturalmente il discorso deve essere applicato a tutti i livelli di istruzione e, personalmente, sono molto orgogliosa di poter parlare, oggi, di anticorruzione in un’università perché credo che il progetto anticorruzione debba partire anche dalle università. Tra poco inaugureremo il 40ennale della LUISS con un evento in cui verrà presentato il Progetto Legalità. Un progetto che è stato sottoscritto proprio da ANAC, DNA, CSM e LUISS. E’ un progetto che partendo dalla nostra università si rivolgerà alle scuole di tutti i livelli. Gli studenti, attraverso forme di tutoraggio, saranno i testimoni della legalità. Mi sembra una novità importante nell’anticorruzione perché sono sicura che solo se il concetto di anticorruzione entra nella mentalità di ciascuno allora sarà possibile sconfiggere questo flagello mondiale, come il Rettore lo ha definito. Un contributo alla lotta contro la corruzione lo possiamo dare anche attraverso l’insegnamento, creando scuole di formazione degli alti livelli dell’amministrazione pubblica che prevedano tra gli insegnamenti fondamentali anche quello della legalità. In questo modo è possibile creare una classe dirigente che si ispiri a modelli di legalità, dando con ciò un grande contributo alla crescita del Paese. E nel contesto interna-

zionale, come diceva la Professoressa Parisi, si arriverà ad un contesto di regole armonizzate, perché solo costruendo delle regole forti si potrà combattere la corruzione non solo a livello locale ma anche internazionale. Questa è la strada, queste sono le tappe attraverso le quali dobbiamo inevitabilmente passare perché questo modello di prevenzione sia efficace.

Naturalmente, quando la prevenzione non funziona, bisogna passare alla repressione. E quando ci siamo trovati a dover riformare i delitti contro la Pubblica Amministrazione abbiamo pensato a due criteri: il primo è quello di rendere più severe le sanzioni, il secondo quello di renderle più efficaci. Sanzioni più severe che poi non siano efficaci sono sanzioni inutili anzi minano, corrodon, il senso della legalità. Ed allora abbiamo cercato di creare delle fattispecie che fossero la fotografia del fenomeno; che si attagliassero alla realtà che avevamo studiato. Abbiamo creato, quindi, un sistema a piramide, posizionando i comportamenti più gravi sulla cima e allargando man mano la base, fino a comprendere comportamenti nei quali non vi era dazione di denaro al pubblico ufficiale, non vi era tangente, ma vi erano comportamenti che potevano essere prodromici rispetto alla corruzione. Abbiamo dunque cercato di ricomprendere in questa piramide tutti i possibili fenomeni di distorsione nell'esercizio della funzione pubblica, a partire dal fenomeno della concussione, in cui il pubblico ufficiale esercita il suo potere in maniera forte, in maniera minacciosa, costringendo il privato a pagare la tangente. Questa fattispecie di reato non è molto diffusa e nei paesi europei, addirittura, alcuni la criticano ritenendo che sarebbe sufficiente la fattispecie dell'estorsione. Io credo, invece, che la raffinatezza del sistema giuridico e culturale italiano ci imponga di dire che questa figura vada mantenuta. Questo perché

affinché si configuri l'estorsione occorre che la minaccia esercitata da un privato nei confronti di un altro privato sia molto forte. Ma il pubblico ufficiale non ha bisogno di esercitare minacce così intense; il pubblico ufficiale ha un potere autoritativo molto forte ed è sufficiente che dica “io esercito questo potere autoritativo contro di te”. Questa è la minaccia dell’uso distorto del potere del pubblico ufficiale che dà luogo alla concussione. Si tratta di un reato in cui la minaccia si concentra tutta nell’abuso della funzione autoritativa del pubblico ufficiale, a cui il cittadino non può che sottostare non avendo alternativa che soggiacere al suo potere.

Abbiamo poi fotografato un’altra situazione, la più grave nell’ambito della corruzione perché lede anche gli interessi di una concorrenza leale. Si tratta del pagamento di una tangente per ottenere un atto contrario a quello di ufficio. Ottenendo un atto illegale da un pubblico ufficiale si crea un danno ad un altro cittadino che si aspettava di poter avere quel tipo di provvedimento. Questa così grave forma di corruzione si affianca ad un’altra a cui ha fatto cenno il Presidente Cantone ieri: la corruzione per l’esercizio della funzione (pubblica). In questo caso, accanto alle ipotesi di compimento di un atto conforme ai doveri d’ufficio, trovano asilo i casi in cui non si richiede il compimento di uno specifico atto ma la messa a disposizione della propria funzione previo pagamento di una somma di denaro. E’ quello che comunemente, in italiano, si chiama “mettere a libro paga”, cioè pagare il pubblico ufficiale perché nel momento in cui c’è bisogno di una mano, aiuti. Naturalmente, quando si creano fattispecie nuove, occorre poi monitorarle. Proprio a tale scopo l’attuale Ministro della Giustizia ha creato un Osservatorio che ho l’onore di presiedere e che credo sia particolarmente importante per dare conto, anche a

livello internazionale, di quanto l'Italia stia facendo in materia di lotta alla corruzione. Il risultato delle analisi condotte dall'Osservatorio dimostrano che, al di là delle graduatorie internazionali che ci hanno fatto crescere di circa 12 posizioni nel mondo, queste fattispecie stiano funzionando in modo efficace. Come pure funziona la fattispecie di traffico di influenze illecite, una fattispecie recentemente introdotta e oggetto di obblighi imposte da Convenzioni Internazionali firmate e ratificate dall'Italia. E qui vorrei citare, per tutte, la Convenzione di Merida perché è una Convenzione estremamente importante per la lotta alla corruzione. Proprio in adesione ai principi di questa Convenzione abbiamo introdotto questa nuova fattispecie anticipatoria rispetto a quelle corruttive.

Infine, e mi avvio alla conclusione, il nostro sistema prevede efficaci forme di confisca del denaro ottenuto attraverso il pagamento di tangenti che è forse la forma più efficace di sanzione che un ordinamento possa apprestare. Sapete benissimo che il detto di Giovanni Falcone era *“Follow the money”*: seguite il denaro. Se seguite la traccia del denaro in materia di criminalità organizzata – mafiosa o criminalità da corruzione - troverete la fonte di quel denaro e saprete dove si annida l'autore dell'illecito. Dunque il sequestro e la confisca dei beni a seguito della scoperta dei reati di corruzione rappresenta un metodo estremamente efficace. Noi che abbiamo condiviso insieme ai Paesi dell'America Latina la lotta alla criminalità organizzata sappiamo come sia importante tagliare l'erba sotto i piedi, togliere l'ossigeno vitale alla criminalità organizzata.

Infine, abbiamo previsto la criminalizzazione di analoghi comportamenti realizzati nel settore privato, introducendo la fattispecie di “corruzione privata”. Anche nell'ambito delle imprese ci può essere il fenomeno del pagamento

di tangenti ed è giusto e corretto colpire questa forma di corruzione così come avviene per la Pubblica Amministrazione.

Inoltre, è necessario considerare che la corruzione è un reato bilaterale e occorre tener conto anche della responsabilità penale delle società. Ci diceva ieri il Procuratore Generale che in Colombia c'è un forte movimento per introdurre siffatta forma di responsabilità. Noi possiamo dirvi che è un modello di prevenzione estremamente forte ed efficace. Dire ad una società che se qualcuno realizza un reato di corruzione al suo interno, nel suo interesse o vantaggio, anche la società viene punita se non ha predisposto un modello di organizzazione idoneo a prevenire il reato, costituisce un forte mezzo di prevenzione.

Un ultimo spunto mi viene dalla corruzione internazionale. L'Italia si è da tempo dotata di una articolata disciplina in materia. Affinché questa fattispecie sia efficace e non vi sia una situazione sbilanciata in cui ad essere punito è solo uno dei due soggetti occorre però che vi sia un'armonizzazione delle regole a livello mondiale. Certamente il tema dell'armonizzazione delle regole è uno dei punti più delicati in un mondo sempre più globalizzato: ove l'economia è globale, anche le norme devono essere globalizzate. Ed è chiaro che questo contrasta con i principi di sovranità ma è qui che occorre cercare l'armonia. I Paesi devono essere concorrenti leali tra di loro introducendo regole che siano armonizzate. Ed apprezzo molto lo sforzo che la Colombia sta compiendo di applicare regole sempre più efficaci per la lotta contro la corruzione.

Riassumendo e avviandomi alle conclusioni, dobbiamo quindi concorrere a creare una Pubblica Amministrazione che consideri centrale il merito e la trasparenza; un sistema di società e di imprese che credano nella con-

correnza leale; delle autorità di controllo e una magistratura che siano realmente indipendenti; una educazione alla legalità ed un sistema di prevenzione e di repressione efficace.

Molti dei protagonisti indispensabili per raggiungere questi importanti obiettivi sono stati qui tra ieri e oggi ed hanno apportato un contributo significativo a questo convegno in cui c'è stata una convergenza di idee straordinaria. Questo ci dà un segnale forte di una volontà di voltare pagina e di un grande contributo in questo compito che abbiamo assunto.

Grazie.

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA

23 de Febrero de 2017

Camilo A. Enciso Vanegas
Secretario de Transparencia

AGENDA

1. SI, EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ES MUY GRANDE Y ADOPTA MÚLTIPLES FORMAS.
2. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA NO ES NUEVO Y DEBE VERSE EN PERSPECTIVA.
3. HEMOS LOGRADO AVANCES IMPORTANTES: DEBEMOS DEFENDERLOS...
4. Y ENTENDER QUE ESTE COMPROMISO REQUIERE EL CONCURSO DE TODOS...
5. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA PUEDE AYUDAR

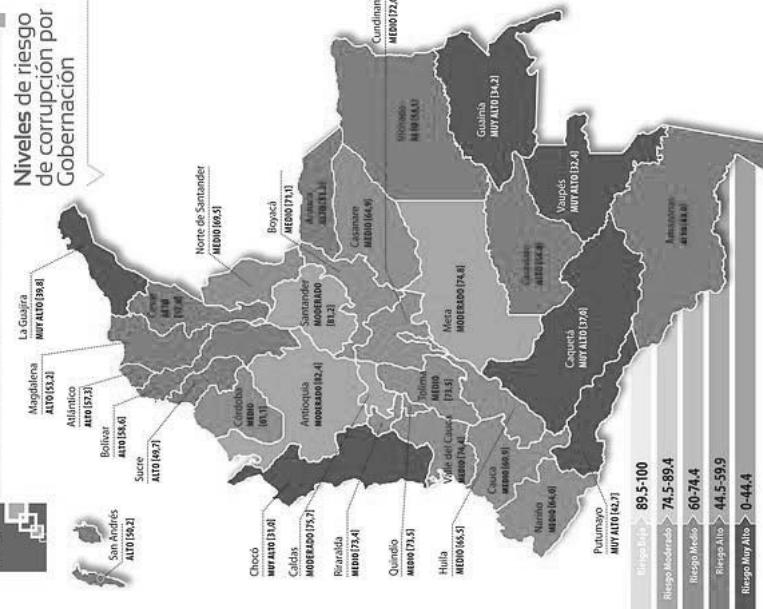
AGENDA

1. SI EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ES MUY GRANDE Y ADOPTA MÚLTIPLES FORMAS.
2. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA NO ES NUEVO Y DEBE VERSE EN PERSPECTIVA.
3. HEMOS LOGRADO AVANCES IMPORTANTES: DEBEMOS DEFENDERLOS...
4. Y ENTENDER QUE ESTE COMPROMISO REQUIERE EL CONCURSO DE TODOS...
5. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA PUEDE AYUDAR: NUESTRO PLAN DE ACCIÓN



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SOCIEDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

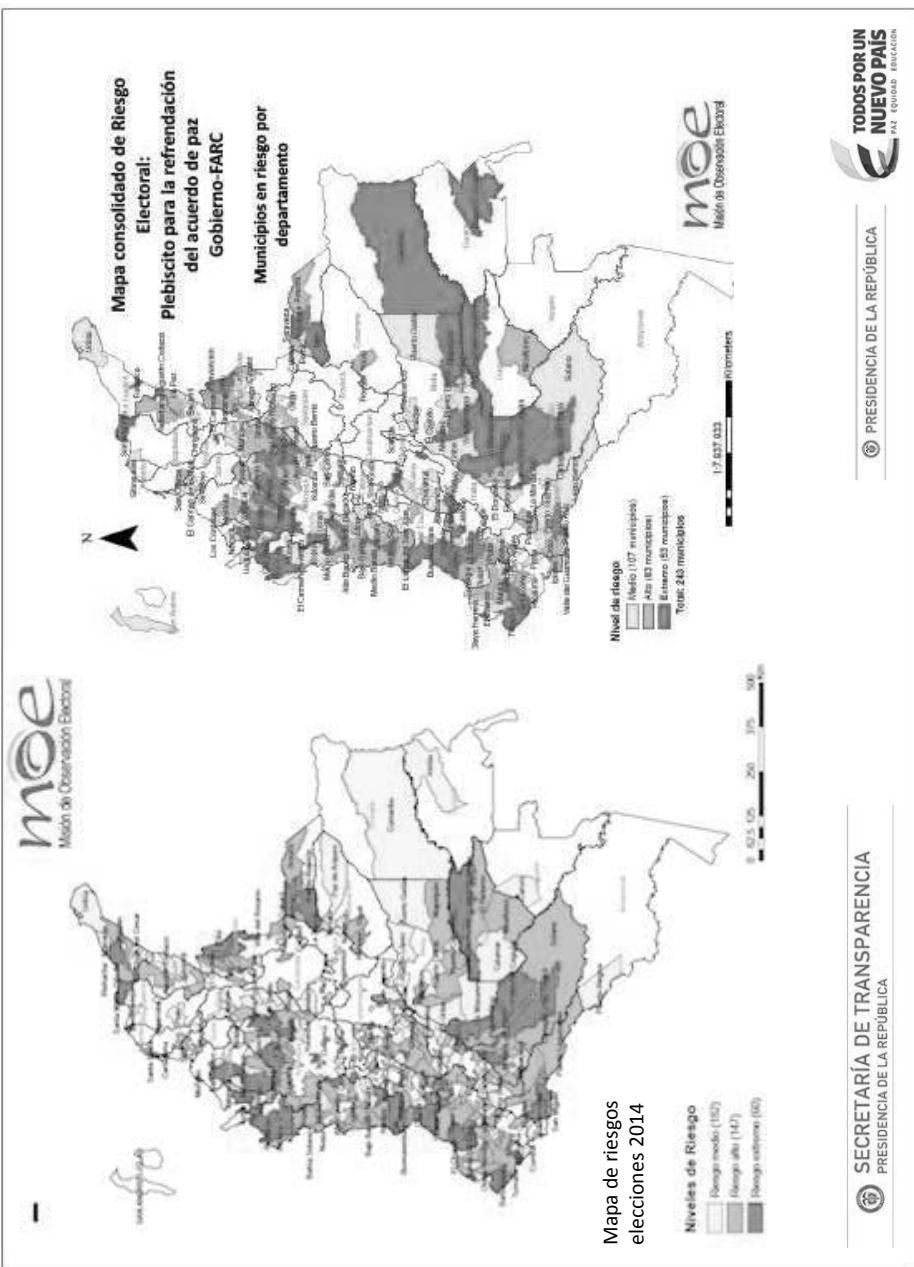
Nuestros datos nos llevan una conclusión similar...
 Índice de Gobierno Abierto

RANKING	DANE	DEPTO	TOTAL IGA
1	50	META ANTIOQUIA	88,7
2	5	TOLOMA	87,3
3	73	NARIÑO	86,0
4	52	QUINDIO	83,1
5	63	CORDOBA	78,7
6	23	CALDAS	78,4
7	17	RISARALDA	78,0
8	66	SUCRE	76,1
9	70	HUILA	75,8
10	41	N. DE SANTANDER	72,6
11	54	CAÑAVERAL	72,5
12	85	VALLE DEL CAUCA	71,4
13	76	MAGDALENA	70,9
14	47	SANTANDER	69,8
15	68	BOYACA	69,4
16	15	ATLANTICO	58,7
17	8	CESAR	67,8
18	20	CAQUETA	56,1
19	18	CUNDINAMARCA	65,7
20	25	AMAZONAS	65,5
21	91	BOLIVAR	55,3
22	13	CAUCA	54,6
23	19	GUAVIARE	54,1
24	95	ARAUCA	52,6
25	81	SAN ANDRES	61,3
26	88	PUTUMAYO	59,5
27	86	VICHADA	57,6
28	99	LA GUAJIRA	54,6
29	44	CHOCO	53,9
30	27	VALLES	48,8
31	97	GUAINIA	47,3
32	94	PROMEDIO NACIONAL GOBERNACIONES	69,0

Y a las entidades del nivel nacional, ¿cómo les va?

- Min Defensa (2)
- Min Educación (10)
- Min Hacienda y Crédito Público (11)
- Min Comercio, Industria y Turismo (13)
- Min Relaciones Internacionales (16)
- Min Salud y Protección Social (23)**
- Min TICS (25)
- Min Minas y Energía (28)
- Min del Interior (34)
- Min Cultura (43)
- Min Vivienda (46)
- Min Ambiente (47)
- Min Transporte (59)
- Min Justicia (62)
- Min Trabajo (72)
- Min Agricultura (80)
- Super Sociedades (1)
- Super Financiera (4)
- DAPRE (12)
- DAFP (18)
- Super Salud (33)**
- DIAN (38)
- Super Servicios (45)
- DNP (74)
- INPEC (75)
- ICBF (78)
- DPS (52)
- Super Vigilancia (53)
- Ejército (82)
- Auditoría General (3)
- Procuraduría (40)
- Fiscalía (61)
- Registraduría (69)
- Consejo Sup Judic (83)
- Senado (84)
- Cámara (85)

***Los mejor evaluados están en riesgo
moderado de corrupción***



Gobernadores y Alcaldes
en problemas

Ex Gobernador de Córdoba

Ex Gobernadora de la Guajira

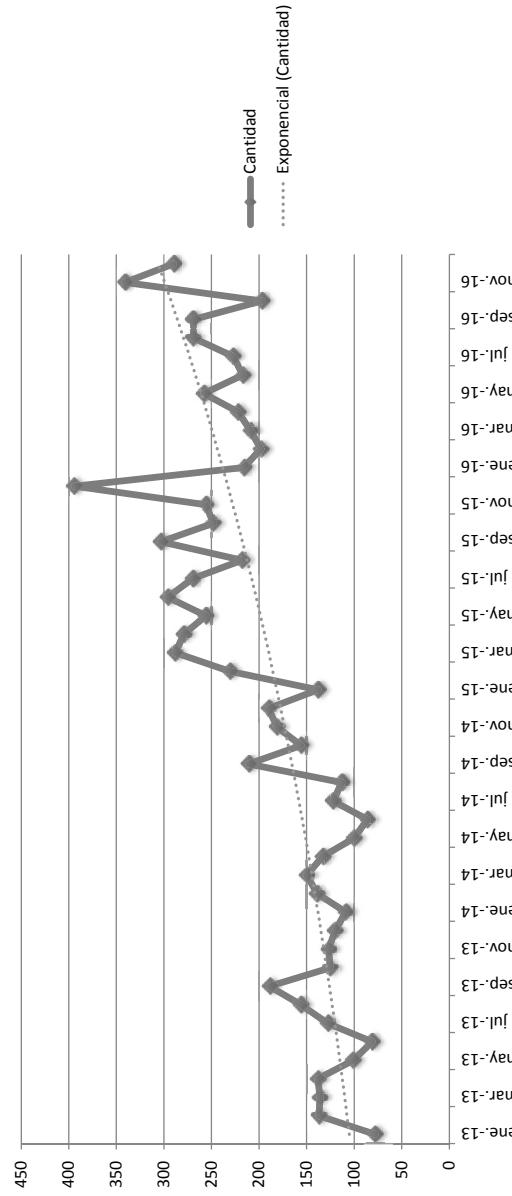
Gobernador de la Guajira

Gobernador del Cauca

**Alcalde de Ríohacha, Maicao,
Albania y muchos más**

Crecimiento Histórico Mensual de Denuncias

**Cantidad de Denuncias Procesadas
De enero de 2013 a Diciembre de 2016**



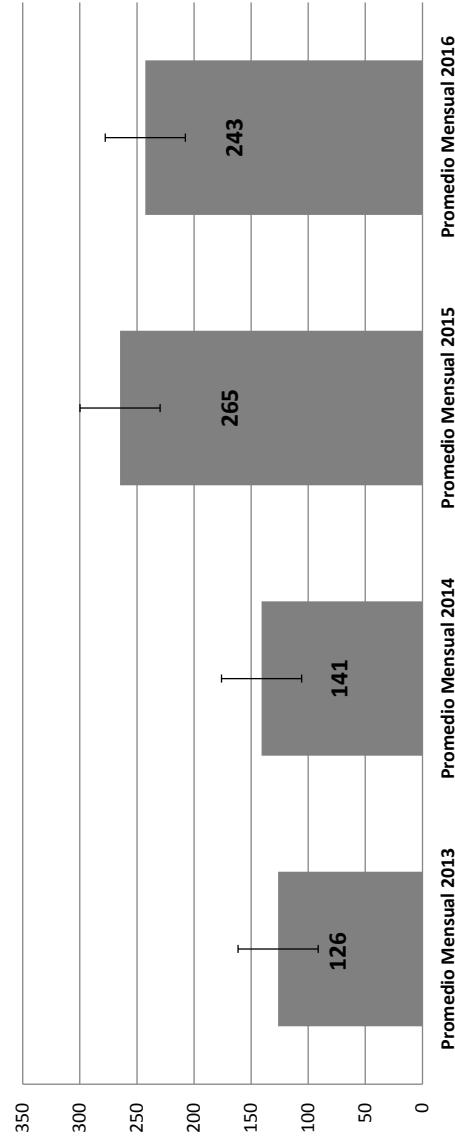
La ST recibió y procesó en diciembre de 2016 el triple de denuncias que en enero de 2013.

El crecimiento es **EXPONENCIAL**.

La línea punteada es el mejor predictor para estimar la cantidad que se recibe al final de cada año.
Hoy se reciben 180% más denuncias que en 2013!

El promedio mensual también ha crecido

**Variación del Promedio Mensual de Denuncias
2013 - 2016**

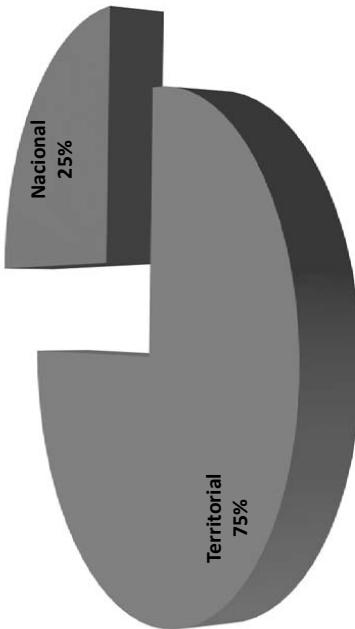


- Las barras señalan los límites superior e inferior dentro del año (desviación estándar).
- Se puede inferir que los años 2014 y 2015 son estadísticamente superiores a los años 2013 y 2014.
- La variación del año 2016 con respecto a 2015 no es significativa (está dentro de lo que predicen las barras en negro)

Origen de las Denuncias

Origen de las Denuncias

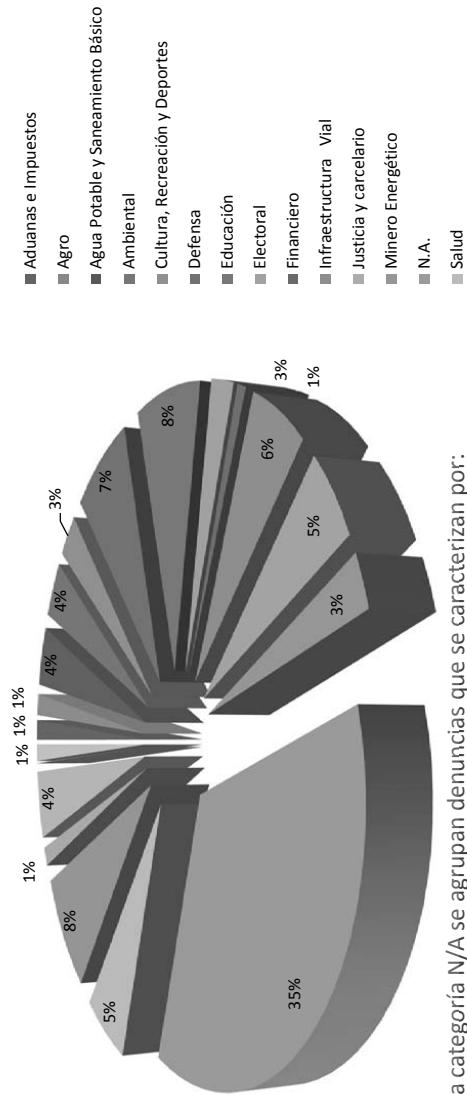
El 60% de las denuncias sobre la gestión de las entidades territoriales viene de :



- BOGOTÁ
- CUNDINAMARCA
- SANTANDER
- VALLE
- ANTIOQUIA
- META
- BOLÍVAR
- TOLIMA
- BOYACÁ

Discriminación por Sector de la Administración

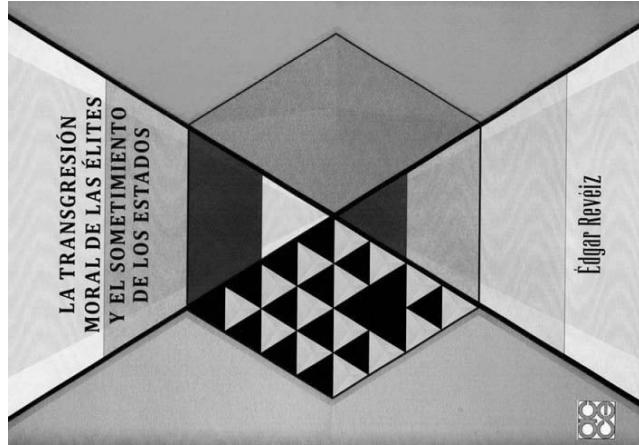
Denuncias por Sector 2015 - 2016



- En la categoría N/A se agrupan denuncias que se caracterizan por:
 - Ambigüedad: no detallan mayores hechos (XX es un ladrón)
 - Remite asuntos que no son competencia en corrupción: "El juez XX emitió X sentencia y no estoy de acuerdo"
 - XX no debió ser nombrado en XX cargo
 - Denuncian y/o reseñan reportajes de corrupción que ya salieron en medios de comunicación y el Estado ya actuó y/o el gobierno ya dio declaraciones.

La corrupción tiene muchas formas

- La corrupción pura y simple: “*Es un rasgo cultural, con su propia línea base.*” Reveiz
- La captura institucional: “*Es la corrupción institucionalizada con sometimiento del Estado o el territorial por fuerzas legales o ilegales, pero no necesariamente cooptada con algoritmos y fractales, conyugramas y delfinazgos, privilegios económicos y genealógicos.*” Reveiz
- La cooptación del Estado: “*Se formaliza con algoritmos y fractales. Es un hecho social total, compromete la voluntad de las élites gobernantes y precisa de la existencia de un fuerte poder cooptante.*” Reveiz



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

AGENDA

1. SI, EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ES MUY GRANDE Y ADOPTA MÚLTIPLES FORMAS
2. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA NO ES NUEVO Y DEBE VERSE EN PERSPECTIVA
3. HEMOS LOGRADO AVANCES IMPORTANTES: DEBEMOS DEFENDERLOS
4. Y ENTENDER QUE ESTE COMPROMISO REQUIERE EL CONCURSO DE TODOS
5. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA PUEDE AYUDAR: NUESTRO PLAN DE ACCIÓN



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Un problema complejo visto en perspectiva

- Colombia no está en un buen lugar en el Índice de Percepción de Corrupción; pero tampoco en el peor
- Está demostrado que los países con conflictos internos tienen más problemas de corrupción que otros
- Está demostrado que los países con un índice de desarrollo humano menor tienen más problemas de corrupción que otros
- Está demostrado que los países que superan conflictos armados internos se enfrentan a un crecimiento de la corrupción en los meses y años subsiguientes al fin del conflicto
- Colombia ha tenido instituciones corruptas desde la colonia
- Hechos del siglo XX exacerbaron el problema: el frente nacional, el narcotráfico y el paramilitarismo
- A nivel internacional, nos ven como un país en rápido proceso de cambio y mejora



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Americas

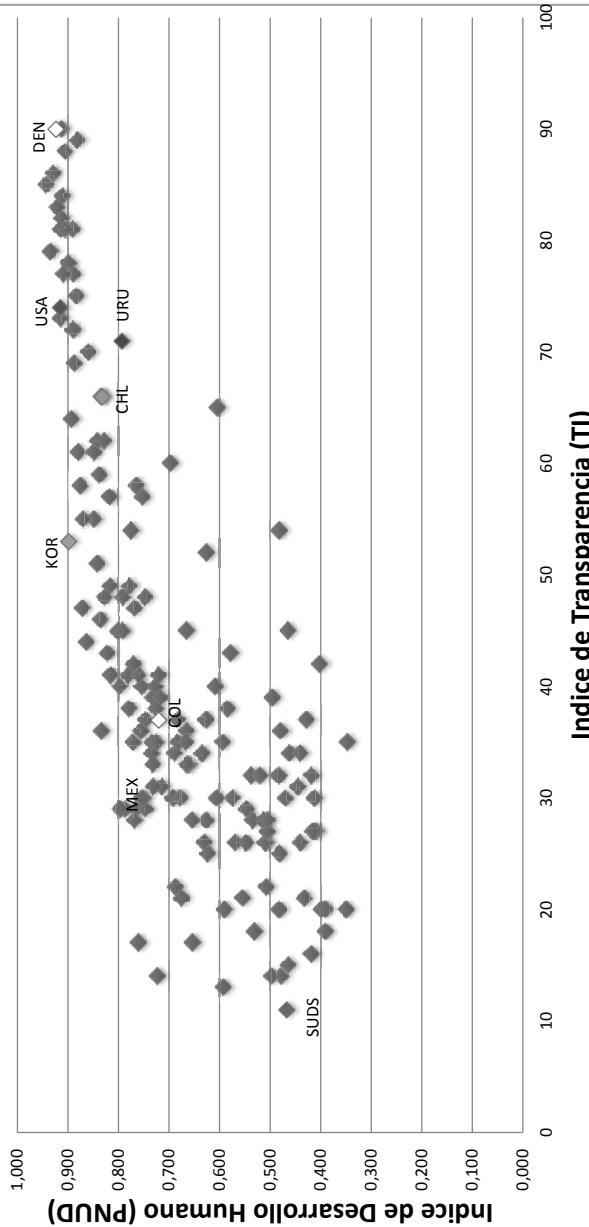


AMERICAS
Average score

44

RANK	COUNTRY/TERITORY	SCORE
9	Canada	82
18	United States	74
21	Uruguay	71
24	Bahamas	66
24	Chile	66
31	Barbados	61
35	Saint Lucia	60
35	Saint Vincent and The Grenadines	60
38	Dominica	59
41	Costa Rica	58
46	Grenada	56
60	Cuba	47
64	Suriname	45
79	Brazil	40
83	Jamaica	39
87	Panama	38
90	Colombia	37
95	Argentina	36
95	El Salvador	36
101	Peru	35
101	Trinidad and Tobago	35
108	Guyana	34
113	Bolivia	33
120	Dominican Republic	31
120	Ecuador	31
123	Honduras	30
123	Mexico	30
123	Paraguay	30
136	Guatemala	28
145	Nicaragua	26
159	Haiti	20
166	Venezuela	17

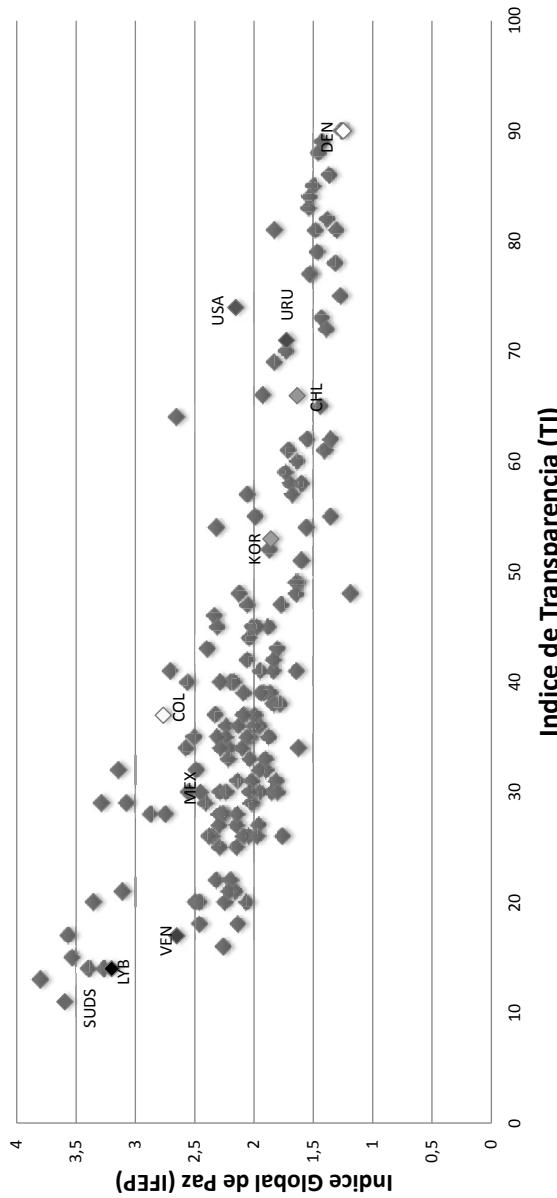
Desarrollo y Corrupción



Escala del Índice de Transparencia :
0= muy corrupto
100= muy transparente

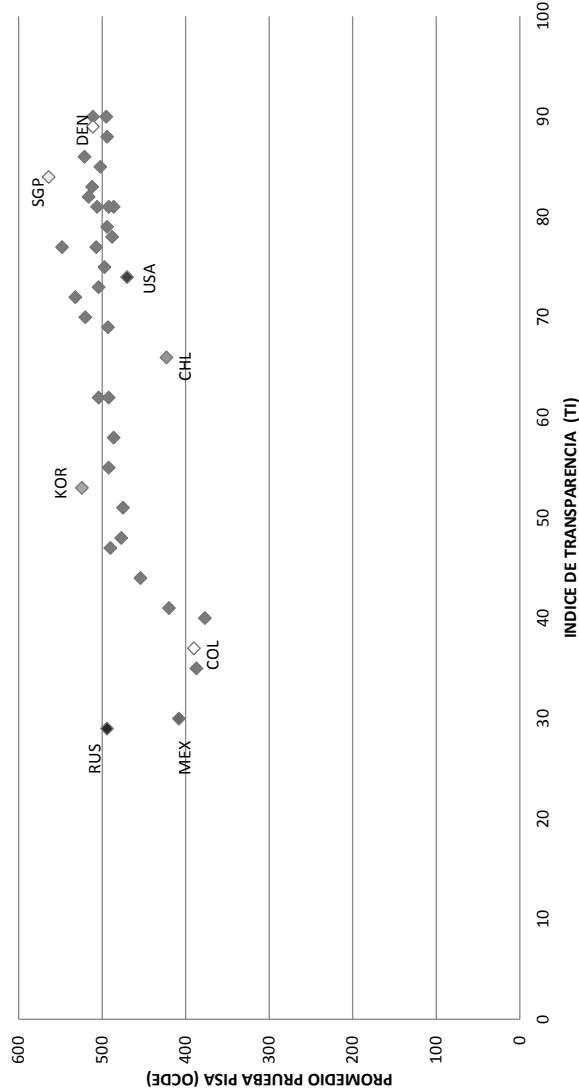
Indice de Desarrollo Humano:
ALTO DESARROLLO: DE 0.8 A 1
MEDIO DESARROLLO: DE 0.5 A 0.8
BAJO DESARROLLO: 0.0 A 0.5

Conflictos y Corrupción



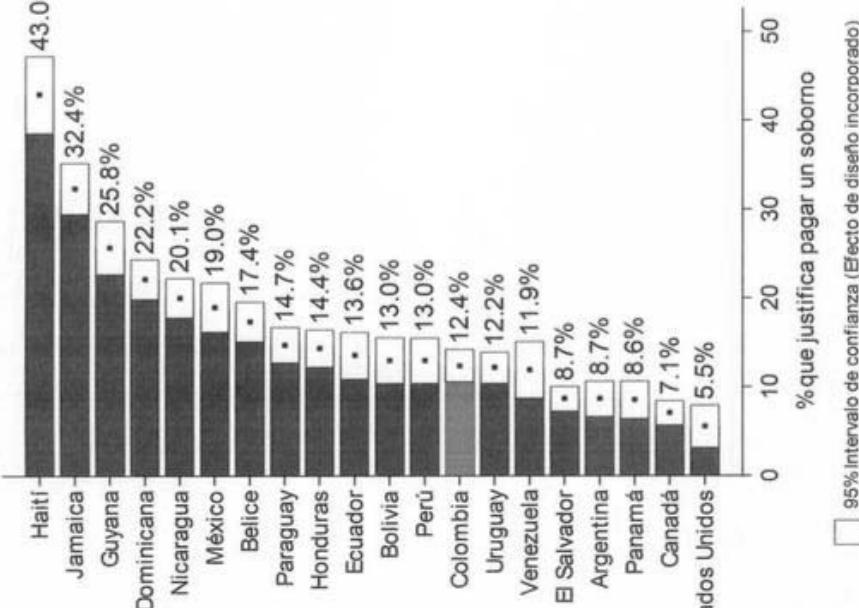
- El índice global de paz va de 0 a 5. Pondera variables que incluyen la tasa de homicidios, el imperio de la ley y el gasto militar. Entre más alto el puntaje, más violento el país. Nadie obtiene menos de 1 punto debido a que alguna proporción del PIB incluye gasto militar. Fuente: Institute for Economics and Peace.

DESEMPEÑO ACADÉMICO Y CORRUPCIÓN



- Se tomó el promedio de las pruebas PISA en ciencias matemáticas y lenguaje para aquellos países que hacen parte de la OECD o quieren entrar.

Porcentaje que justifica pagar un soborno en las Américas, 2014

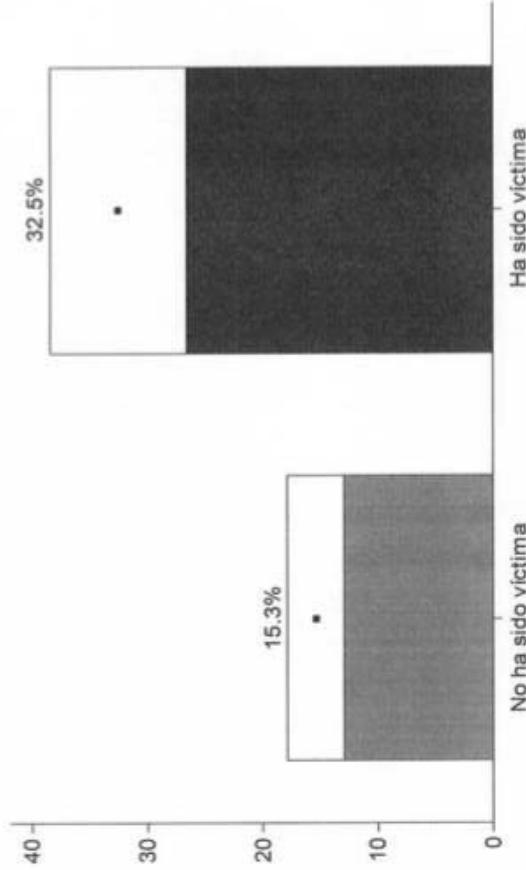


Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

OSPORUN
EVO PAÍS

UDAD EDUCACIÓN

Justificación de pago de sobornos, según si fue o no víctima de la corrupción



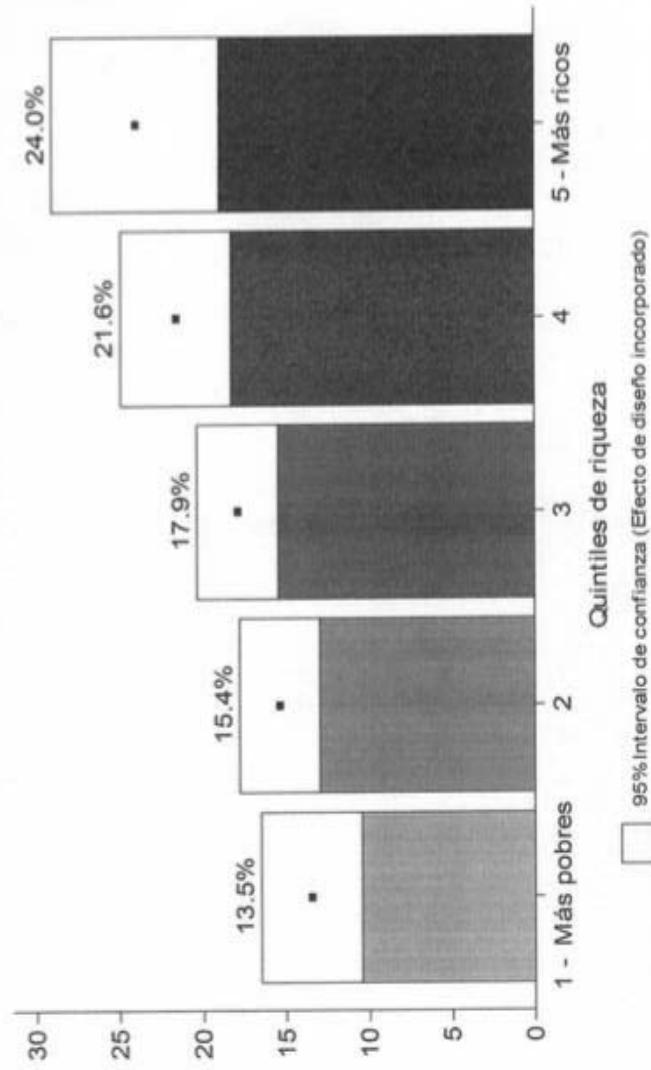
95% intervalo de confianza (Efecto de diseño incorporado)

Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

 **SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA**
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

 **TODOS POR UN
PAÍS NUEVO PAÍS**
P.A.D. Poderio Educación

Justificación de pago de sobornos, según riqueza de los hogares

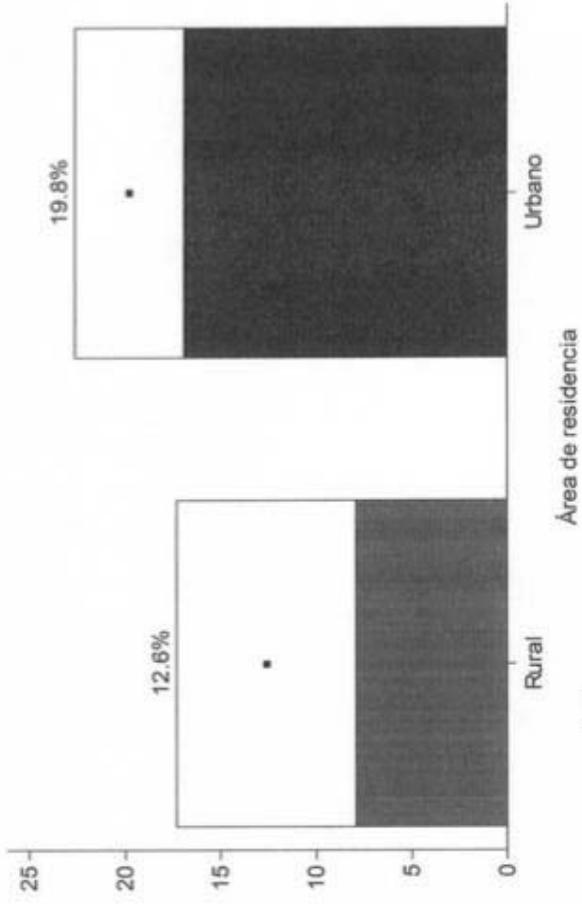


Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

 SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

 TODOS POR UN
PAÍS NUEVO PAÍS
PAZ, IGUALDAD, EDUCACIÓN

Justificación de pago de sobornos, según área de residencia



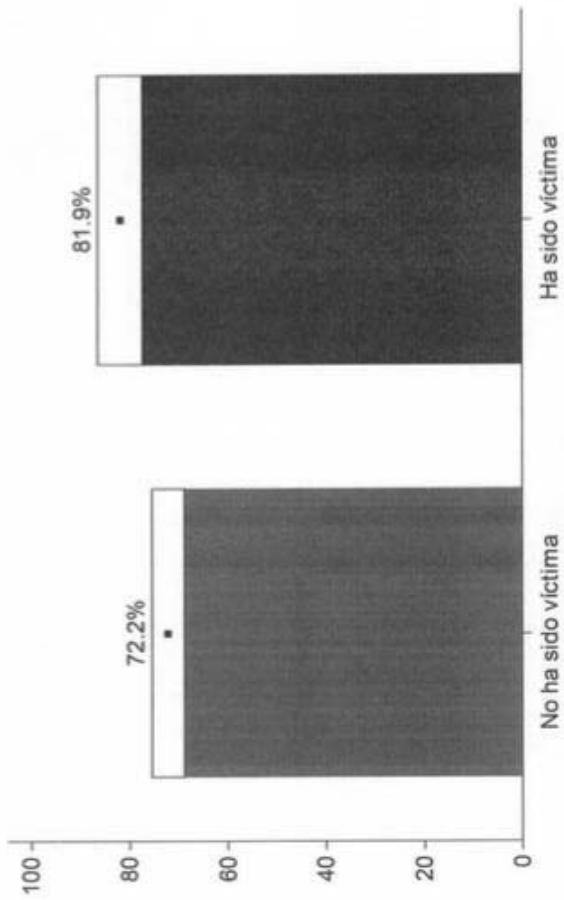
Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP



□ 95% Intervalo de confianza (Efecto de diseño incorporado)

● Media

Percepción de corrupción según si fue o no víctima de la corrupción



95% Intervalo de confianza (Efecto de diseño incorporado)

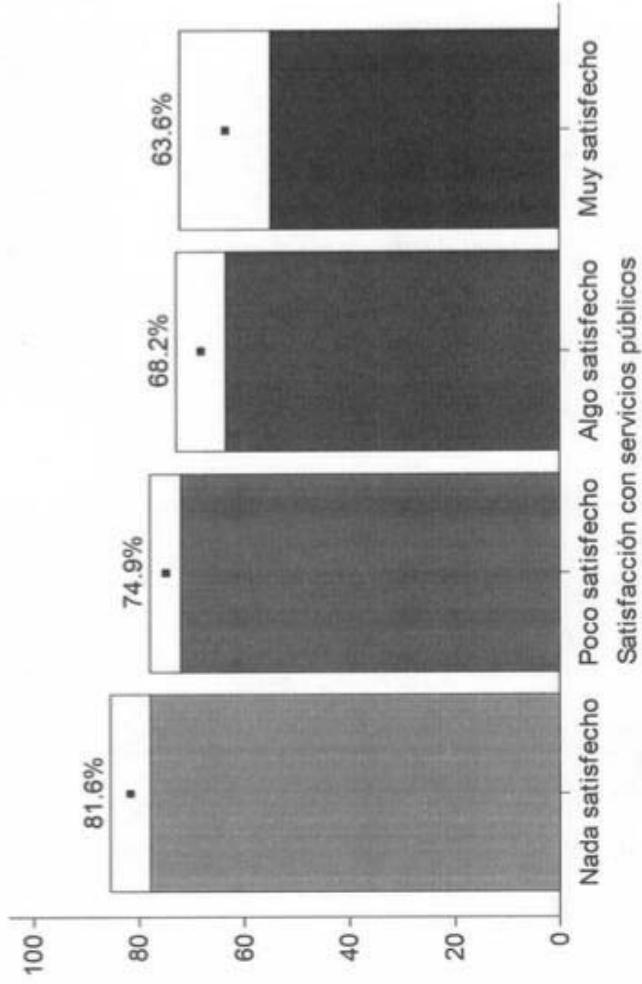
Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN



NUEVO PAÍS
PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN

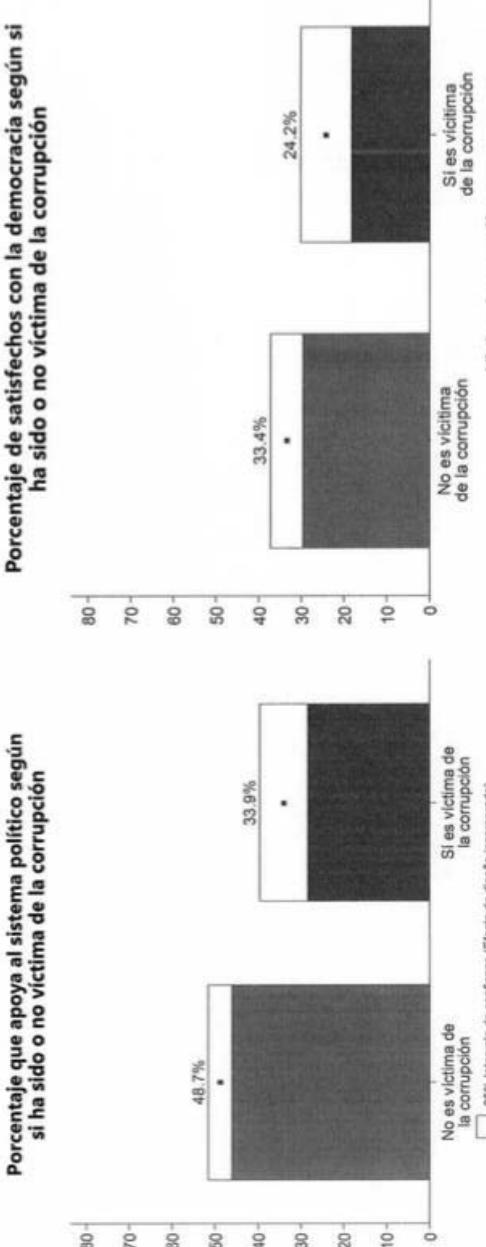
Percepción de corrupción según satisfacción con servicios públicos



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

— PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA

— PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



240



PRESIDENCIA DE LA REPÙBLICA



SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

AGENDA

1. SI, EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ES MUY GRANDE Y ADOPTA MÚLTIPLES FORMAS
2. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA NO ES NUEVO Y DEBE VERSE EN PERSPECTIVA
3. HEMOS LOGRADO AVANCES IMPORTANTES: DEBEMOS DEFENDERLOS
4. Y ENTENDER QUE ESTE COMPROMISO REQUIERE EL CONCURSO DE TODOS
5. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA PUEDE AYUDAR: NUESTRO PLAN DE ACCIÓN



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

AVANCES 2011-2016

ATAQUE A IMPUNIDAD Y CONTROL SOCIAL

	Contra la Impunidad	Contral Social	Nacional
-Meritocracia en elección Jefes Control interno Gob. Nal.	Capacitación a 1500 veedores	-DNI y supr. DAS (L.1444/2011)	-Liquidar INCODER y creación ANT (D. 2363/2015) y ADR (D.2364/2015)
-Activación Comisión Nal de Moralización	Casos	-USPEC (D.4150 de 2011)	-Creación ST (2011), Observatorio Anticorrupción (2012) y Laboratorio de Innovación Anticorr (2016)
-Asistencia técnica de ST a 32 Comisiones Regs. de Moralización	Cartel cemento	-ANLA (D.3573 de 2011)	-Fortalecimiento Soc. Activos Especiales (2011)
-Creación Comando Anticorr. (FGN, PG, Contraloría)	Cartel pañales	-ANI (D.4165 de 2011)	
-Creación Comité de Coordinación de Intel y Policía Judicial - C4	Cartel del azúcar	-ANM y supr. Ingeo. (D.4134/2011)	
-Reforma a procesos de control fiscal y control disciplinario (2011)	Interbolsa	-Colpens y supr. ISS (D.2011/2012)	
	Captadoras ilegales	-Separ. MinJust y MinInt (L.1444/2011)	
	Devoluciones IVA (2011)	-Fortalec. FGN (L.1444/2011)	Regional
	Carrusel salud (2011)	-MinSalud (L.1444/2011)	- 6 Pactos de Integridad con gob (Sant, Cund, Quind, Valle, Nariño, Tol)
	PetroTiger (2015-2016)	-MinTrabajo (L.1444/2011)	-Proyecto Choco, Risaralda, Quindío
	Intervención Saludcoop y Cafesalud Odebrecht	-MinAmb, Viv. y Dlto Terr (L.1444/2011)	-Proyecto OCDE – Embaj. Suecia
		-Liquidádamos Caprecom (2016)	

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

TRANSPARENCIA Y CULT. DE LA INTEGRIDAD

	Directivas Presidenciales	Implementación Política de Transp.
	-01 de 2015 que obliga a jefes de Control interno a denunciar casos de corrupción a ST (2015)	-20,000 capacitados en ley de Transparencia
	-04 de 2014 y 03 de 2015 que reguló conflictos de intereses de árbitros y abogados del Estado en tribunales de arbitramento	-Inventario de Sujetos Obligados (68,000)
	-L. Anticontrabando (2015)	-Capacitaciones a CAR, Ministerios, etc.
	-L. Antisoborno (2016)	-SECOP
	-Código Ética Congreso (2016)	-MapaRegalías
	-Estatuto General del Proceso	-Portal de Transparencia Económica
	Circulares	Integridad empresarial
	-C. Publicación Declaración de Bienes (Pre y Ministros)	-Proyecto Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción
	Compromisos	-10 Pactos de Autorregulación con sectores (farma, energía, petróleo, chance y azar, etc)
	-Politica Pública Integral	-Creadión índice de integridad empresarial
	-Vías terciarias (2016)	

AGENDA REGULATORIA

Leyes

-Estatuto Anticorrupción (2011)	Directivas Presidenciales
-Decreto-Ley Antitártimes 019 (2011)	-01 de 2015 que obliga a jefes de Control interno a denunciar casos de corrupción a ST (2015)
-L. de Transparencia y Acceso a la Info. (2014)	-04 de 2014 y 03 de 2015 que reguló conflictos de intereses de árbitros y abogados del Estado en tribunales de arbitramento
-L. Estatut. Participación Ciudadana (2015)	
-L. Anticontrabando (2015)	
-L. Antisoborno (2016)	
-Código Ética Congreso (2016)	
-Estatuto General del Proceso	
	Circulares
-Reg. L. de Transp. (2015)	
-Personas Exp. Polític. (1674/2016)	-C. Publicación Declaración de Bienes (Pre y Ministros)
-Reg. Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción (2016)	Compromisos
-Requeritos superintendends (D.1083/2015)	-Politica Pública Integral
-Prestación de nombramiento de gerentes hospitalares a gob. y alcaldes (2016)	-Vías terciarias (2016)

AGENDA

1. SI, EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ES MUY GRANDE Y ADOPTA MÚLTIPLES FORMAS.
2. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA NO ES NUEVO Y DEBE VERSE EN PERSPECTIVA.
3. HEMOS LOGRADO AVANCES IMPORTANTES: DEBEMOS DEFENDERLOS...
4. Y ENTENDER QUE ESTE COMPROMISO REQUIERE EL CONCURSO DE TODOS
5. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA PUEDE AYUDAR: NUESTRO PLAN DE ACCIÓN



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



“En una sociedad (cíté) corrupta, ni las leyes, ni las instituciones más poderosas, pueden reprimirla... En una sociedad con alto grado de corrupción, las nuevas leyes no tienen efecto porque los comportamiento ad hoc las corrompen” Nicolás de Maquiavelo

“Corruption is a political problem that requires a political solution; a technical approach will not succeed on its own. In practice, this means that establishing anti-corruption institutions and passing reforms are unlikely to be effective without real political support from both donors and post-conflict governments – no matter how well-funded they are or how well-designed the anti-corruption programme is...” Christine Cheng

- ¿Qué necesitamos del SECTOR PRIVADO?**
- Empresas Activas en Prevención de la Corrupción**
- ¿Qué necesitamos de la ACADEMIA?**
- Estudios, Datos, Análisis, Propuestas**
- ¿Qué necesitamos de la SOCIEDAD CIVIL EN GENERAL?**
- Vigilancia Activa, Denuncia y Control Social**
- ¿Qué necesitamos del Estado y de la Justicia?**
- Reivindicar la Política y la Justicia**



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

AGENDA

1. SI, EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ES MUY GRANDE Y ADOPTA MÚLTIPLES FORMAS.
2. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA NO ES NUEVO Y DEBE VERSE EN PERSPECTIVA.
3. HEMOS LOGRADO AVANCES IMPORTANTES: DEBEMOS DEFENDERLOS...
4. Y ENTENDER QUE ESTE COMPROMISO REQUIERE EL CONCURSO DE TODOS.
5. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA PUEDE AYUDAR: NUESTRO PLAN DE ACCIÓN



© PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Plan de Acción 2017

1. Construcción de Nueva Estrategia Integral Anticorrupción

- Trabajo con todas las fuerzas políticas
- Academia + Sociedad Civil

2. Consolidación de Estado Abierto

- Alianza por el Gobierno Abierto
- Justicia y Congreso Abierto

3. Agenda Regulatoria

- Ley de Protección de Denunciantes + Ley que Reforma Rebaja de Penas
- Ley de Beneficiarios Reales + Ley de Cabildeo
- Estatuto de Probidad
- Ley de Portal de Transparencia + Ley de Compras Públicas

4. Fortalecimiento institucional

- Superintendencias + Secretaría de Transparencia + DAFP + Control interno
- Reforma a Sistema de Control Fiscal

5. Regiones

- Creación de Red de Gobiernos Abiertos Locales – OCDE
- Comisiones Regionales de Moralización
- Trabajo con Veedores

¡GRACIAS!

Responsabilidad Pública
y la Lucha Anticorrupción
Foro Internacional
Pontificia Universidad Javeriana
Escuela de Gobierno y Ética Pública

Luis Fernando Álvarez Londoño, S.J.
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales
Bogotá

El Foro sobre “Responsabilidad pública y la lucha anticorrupción” culmina hoy con la participación de notables representantes de las autoridades públicas colombianas, de ilustres académicos extranjeros, que nos han honrado con su presencia, y de conocidos profesores universitarios colombianos. A cada uno mi sincera gratitud y profunda admiración y respeto. Sus aportes en este Foro, de suma importancia teórica y práctica, formarán parte de la historia académica de la Universidad Javeriana, que desde la “Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública” ha querido sumarse al estudio, análisis y proyecciones de lo que debe ser, en el futuro inmediato, la acción pública y privada, en la lucha contra la corrupción.

El compromiso de la “Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública”, en la lucha contra la corrupción, no se limitará al Foro que hoy concluye, esta lucha será constan-

te y con presencia en las actividades públicas y privadas por medio de acciones que impliquen el restablecimiento de la moral pública y privada, tan deteriorada en el tiempo que nos ha correspondido vivir.

Como seguramente ya han podido leerlo, un análisis de la corrupción no puede limitarse, simplemente, al ámbito de lo público, ni someterse directamente a las categorías de lo jurídico. La corrupción encierra una reconstrucción ética que necesariamente lleva a replantearnos los espacios de lo público y lo privado y el rol de lo jurídico a partir de una reflexión de los conflictos éticos a los que nos vemos enfrentados regularmente.

En una célebre distinción, Max Weber indicaba que existen, al menos, dos tipos de ética, la de la convicción y la de la responsabilidad. La segunda se aplica al político porque está, generalmente, dirigida hacia la reproducción de un resultado, hacia un político que quiere alcanzar una derivación y asume la responsabilidad por una serie de fines que se compromete a adquirir. La de la convicción obedece más a los imperativos categóricos, a unos absolutos morales que deben seguirse siempre, que pueden ser universalizables y que guían la acción de manera persistente.

No se trata, en la ética de la convicción, de las finalidades, sino de cada acción o de cada operación. Max Weber creía que el político estaba detenido en la ética de la responsabilidad y que si se suspendía en la convicción sería un político maléfico o inútil.

El 6 de noviembre de 1997, según consta en el Diario Oficial del 7 del mismo mes y año, se publicó la Ley 412 “Por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción”, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996. Dicha Ley fue declarada Exequible por la

Corte Constitucional el 5 de agosto de 1998 (C-397-98). Cerca de veinte años hace que tenemos una ley en el ámbito internacional, bajo la consideración, según consta en el preámbulo de la Convención originada en la OEA: “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”. No obstante, no solamente en Colombia sino en toda América, la corrupción se ha convertido en el motivo más frecuente de alarma social, de censura pública y de onerosa carga para la administración de justicia.

El hecho de que hayamos convocado este Foro y llamado a participar en él, no solamente a eminentes juristas y académicos, sino de manera especial a los funcionarios que ejercen el Control de la Función Pública, demuestra la importancia y la necesidad de asumir como problema fundamental de la vida pública y privada, la ausencia de una realidad jurídica, consistente en la inactividad de las normas que, originadas en la Convención Internacional, son letra muerta, mientras la corrupción se ha levantado como símbolo del modo de ser de multitud de colombianos que a lo largo y ancho del país, en ejercicio del poder o aprovechándose de él, han obrado en contra de la honestidad, valor esencial de la democracia.

Mucho antes de la “*Convención Interamericana contra la corrupción*” se elaboró un documento de trabajo por la Oficina del Secretario General de la OEA, que sirvió de fundamento para el texto de la Convención de 1996. En dicho documento se escribió lo siguiente: “La corrupción es uno de los más graves problemas y amenazas a la democracia y al desarrollo económico y social de nuestros países. Desde el punto de vista político, genera una pérdida progresiva de la legitimidad del sistema que puede llevar hasta el colapso del mismo. A nivel social y econó-

mico, desmoraliza la sociedad civil y provoca tensiones entre ésta y los poderes públicos; desestimula el trabajo honesto e impide el ascenso social de acuerdo con los méritos de cada persona; genera desigualdades, pues lleva a que los recursos oficiales se desvén hacia particulares; incrementa los costos de los servicios públicos y obstaculiza e impide su prestación; reduce los ingresos del Estado, da lugar a aumentos injustificados del gasto público y a déficit fiscal; genera competencia desleal, aumenta los costos de los productos y produce distorsiones en el mercado". (Introducción-pág. 4).

Cuando el erudito y célebre roamano Cicerón se quejaba del estado de las cosas exclamaba: "Oh tempora Oh mores", y con esta expresión no hacia otra cosa que lamentarse de la decadencia de una sociedad que ignoraba las normas fundamentales de la ética y las obligaciones de todo ser humano derivadas de este principio. No hay conducta alguna de la persona que no esté ligada a un comportamiento ético, no sólo en lo personal sino en sus actuaciones individuales o colectivas como ciudadano y como funcionario público o privado.

La ética como comportamiento agota completamente el pensamiento filosófico y no menos la concepción del hombre como ser racional, en la utilización de todo medio para subsistir, en la organización de la sociedad, en la administración del Estado y de la Justicia, en la salud pública, en la economía, en el ejercicio de la política, en el respeto por la dignidad de la persona. Sin ética no es posible la convivencia social, ni salud mental posible, ni rectitud y mucho menos un país sin corrupción y libre de conflictos.

En estos tiempos de notoria descomposición de las costumbres y del modo de ejercer la política y la gestión

pública y privada del Estado, es necesario luchar por los principios fundamentales de lo ético, tanto en lo individual como en lo colectivo; el comportamiento ético es un imperativo categórico para restablecer el fundamento de toda civilización, de una sociedad como la nuestra, agrietada y rasgada por la exclusión, la indiferencia frente a la pobreza extrema de muchos colombianos, la mirada indolente hacia los niños que deambulan por las calles mendigando un pedazo de pan y por la violencia en todos los órdenes, todo por el beneplácito con la corrupción en la gestión pública y privada del Estado.

En el contexto del mismo propósito de la lucha contra la corrupción, tampoco podemos ser flemáticos ante la proliferación de leyes. No más leyes, mis queridos legisladores. No se le pone fin a la corrupción con más leyes, no olvidemos al aforismo latino: “Entre más leyes una República, más corrupta es”. En Colombia se tiene la tendencia a creer que todo problema se soluciona expediendo una ley, cuando lo único que se logra con esta acción común, virulenta e inservible es la metástasis de la corrupción. Los colombianos no acabamos de entender, cómo ni los controles constitucionales, ni los legales, ni las autoridades son remedio suficiente a tanta inmoralidad.

La acción para ponerle fin a la corrupción, en todos los estamentos de la sociedad, debe partir de un absoluto moral, de una voluntad política, de un propósito para dotar nuestras mentes de principios ajenos a mecanismos corrosivos y siniestros, acción hoy tan ausente de la mente de muchos colombianos.

Desde remotos tiempos Aristóteles en su “Ética a Nicómaco”, enseñó que “la ciencia política emplea sus mayores esfuerzos en procurar que los ciudadanos posean cierto carácter, es decir, que sean buenos y estén capacitados

para los actos nobles". Restablecer las buenas costumbres y, para ello, la modernidad tiene los mejores recursos, como son los medios de comunicación. Si a través de ellos se divulga toda enseñanza que reúna los más valiosos principios de honestidad y de manera permanente, muchísimo habremos logrado en pro de la cultura y los absolutos morales que deben seguirse siempre.

En nombre de la Universidad quiero agradecer a todos los participantes en este Foro, por sus valiosísimos aportes a la erudición jurídica, política y social, en torno a una materia que es hoy fuente de profundas preocupaciones sociales y que reclama aportes del conocimiento, de la calidad y de la altura, como aquí se ha divulgado en estos dos memorables días.

Como los pude expresar a través de los medios y mediante invitación formal, esta lucha contra la corrupción tiene que emprenderse sin polarizaciones ideológicas, sin apasionamientos políticos, lejos de sociedades maniqueas y sin señalamientos dominados por el odio, en otras palabras, lejos de intereses personales y execrables. Emprendamos la lucha contra la corrupción pensando en una Colombia más digna y respetuosa de la dignidad humana, más justa, más incluyente, más respetuosa de los Derechos de cada ciudadano, en una Colombia donde quepamos todos en la misma dignidad. Es el momento para revisar nuestras formas culturales y la manera como hemos construido, tanto en lo público como en lo privado, la organización de las distintas entidades del Estado y de la sociedad.

Abordar el tema de la corrupción implica asumir, con seriedad y responsabilidad, los conflictos éticos que se presentan en la sociedad y la manera como los dilemas que surgen, pueden ayudarnos a construir estructuras

de valores que permitan resolver dichos conflictos y evitar, igualmente, que la superposición de lo público y lo privado logre extinguir los principios democráticos y los dilemas éticos.

Esta lucha es, tal vez, el único o más importante camino que debe construirse para lograr una paz verdadera y la búsqueda una Colombia diferente. La corrupción es el fundamento de todos los males que invaden nuestra Nación, entre ellos, no nos egañemos, el conflicto armado. La verdadera paz se edifica de manera sólida y permanente, solo si le ponemos fin a la corrupción. La lucha contra la corrupción tiene que ser un objetivo nacional, un imperativo moral, una voluntad política, y la Academia no puede marginarse de esta lucha, y la Escuela Javerina de Gobierno y Ética Pública de la Universidad Javeriana, ha asumido este propósito como su función inmediata, en colaboración con todos los estamentos de la Nación: Iglesia, campesinos, organizaciones sociales, empresarios, instituciones del Estado, órganos de control, administradores de justicia, partidos políticos, emprendedores, veedurías, gobierno nacional y gobiernos locales, gremios, maestros, medios de comunicación, reinsertados, víctimas de todo clase de violencia y la sociedad civil. La corrupción es un ejercicio, una acción y una voluntad perversa y acerba sin fronteras que trasciende la soberanía interna de todos los Estados e invade toda la sociedad. La corrupción es, incluso, el fundamento de la crisis de las democracias a nivel global y solo si le ponemos fin a esta adversidad, podemos disfrutar una paz verdadera.

La Universidad Javeriana nos invita a esta lucha y su Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública está comprometida con este anhelo que es el todos los colombianos, de los colombianos que queremos una patria diferente.

Pero, no quiero concluir estas palabras, sin agradecerle profundamente y de todo corazón a todas las personas que hicieron posible que el evento, que hoy concluye, lograra la docta y el nivel académico esperado y la organización y los detalles que bordean su desarrollo. A todos mil gracias y presento excusas al no expresar sus nombres, pues no quisiera, que de manera incosciente, se omitiera alguno. A todos mil gracias.

A todos Ustedes mil gracias por su presencia, cada uno llena de orgullo esta Casa de Estudios y fortalece nuestro compromiso.

Bienvenidos siempre.