

**ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN DE  
COLOMBIA  
PROGRAMA ADAI**

**INFORME INVESTIGACIÓN "RELACION ENTRE  
CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y DESORGANIZACIÓN  
DOCUMENTAL"  
SEGUNDA FASE**

**Bogotá-Colombia  
15 de Marzo de 2005**

# PROYECTO DE INVESTIGACIÓN “DESORGANIZACIÓN DOCUMENTAL Y CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA”

## LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS GENERALES

### Documento de complementación

*Adrián Serna Dimas*

#### PRESENTACIÓN

El siguiente texto ofrece una serie de lineamientos metodológicos generales para el tratamiento de las fuentes documentales en el marco del proyecto de investigación titulado: *Desorganización documental y corrupción administrativa*. La primera parte del texto involucra una reflexión sobre el estatuto del documento en los proyectos de investigación relacionados con eventos o procesos de corrupción administrativa; así, este aparte refiere cómo en estos casos el documento se constituye en un objeto cuya interpretación, aparte de abordar el contenido mismo, debe reconocer igualmente la multiplicidad de condiciones institucionales que lo hicieron posible.

Consecuente con lo anterior, la segunda parte presenta una propuesta metodológica para acceder a la información de los inventarios documentales que se deben acopiar a propósito de los eventos o procesos de corrupción administrativa que serán sometidos a

indagación. Este aparte hace énfasis en la fundamentación y explicitación del estudio de caso, entendido como una estrategia de investigación que permite reconstruir estos eventos o procesos, discernirlos en sus especificidades y proyectarlos con unas propiedades que son susceptibles de comparación con otros casos particulares.

La tercera parte expone un conjunto de criterios orientados a la indagación empírica de los documentos. Se trata, en lo fundamental, de un índice que puede ser aplicado no sólo para discernir las cuestiones concretas que están plasmadas en los folios sino, más allá, para ubicar las condiciones institucionales sobre las cuales éstos fueron elaborados, las dependencias concernidas en los asuntos que se tratan en ellos, los trámites a los que fueron sometidos y, obviamente, el destino que han tenido para las instancias de control disciplinar, contenciosas, jurídico-legales y políticas. En este sentido, la propuesta se orienta a determinar unos parámetros para definir en qué ha consistido la desorganización documental en los eventos y procesos sometidos a estudio y cómo desde tales parámetros se pueden identificar los factores que relacionan documentos con corrupción.

Finalmente, la cuarta parte presenta algunas consideraciones sobre las posibilidades que ofrece esta propuesta no sólo para identificar la relación entre desorganización documental y corrupción administrativa en unos casos concretos, sino también para extender esta problemática a un nivel institucional, donde puede ser analizada a la luz de temáticas más amplias, como el papel de la administración en la modernización de los Estados y las empresas, el manejo de la información en las esferas

institucionales, el sentido de la creación de archivos públicos y privados, entre otras.

## 1. CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTATUTO DEL DOCUMENTO

Los casos, contextos o situaciones que están en medio de los eventos o procesos de corrupción administrativa, hacia los cuales está dirigido el proyecto de investigación, le imponen un particular desafío a la indagación y al tratamiento de las fuentes documentales, toda vez que éstas se encuentran en una condición que no deja de resultar paradójica.

Por un lado, la indagación se enfrenta a tratar unos documentos que, como fuentes de cualquier trámite institucional, que soportan unas decisiones oficiales y reposan en unos archivos formales, se consideran subordinados a la racionalidad del Estado o de la empresa moderna. Esta racionalidad los reviste no sólo como testimonios de actuaciones reales sino como evidencias de unos procedimientos acordes a disposiciones políticas, jurídico-legales o administrativas debidamente reguladas, insubordinables a cualquier pretexto subjetivo, interesado o contingente que no esté explícitamente contemplado. No obstante, por otro lado, esta indagación debe discernir en esos mismos documentos la forma como traducen, reflejan o simplemente propician contravenciones contra la propia institucionalidad, es decir, la forma como rubrican la presencia de consideraciones subjetivas, interesadas y contingentes.

Esta paradoja resulta tanto más compleja en universos como el latinoamericano y el colombiano, donde los factores de corrupción se han convertido en mecanismos cotidianos para el ejercicio del poder, siendo en muchos casos institucionalizados y racionalizados en beneficio de determinados grupos [Molina 2004:7-10]. De hecho, esto ha conducido a que en algunas tradiciones el manejo documental haya gozado de cierta flexibilidad y laxitud, minimizado en su carácter testimonial, obviamente en detrimento de las garantías que ofrecen los archivos. De allí que, como lo delatan diferentes casos de corrupción, no sólo se prescindiera del documento sino que, más aún, exista el interés por ajustarlo, a pesar de sus contravenciones, a los límites de la institucionalidad [situación manifiesta en el mercado de adulteraciones y falsificaciones de todo tipo de documentos].

Empero, esta condición paradójica de la indagación documental en eventos de corrupción administrativa, que hace del documento un objeto en el que se entrecruzan lo oficialmente dispuesto, lo técnicamente debido y lo realmente acaecido, no es extraña a otras investigaciones de corte histórico, antropológico o sociológico que, de hecho, han asistido a recurrentes debates sobre la naturaleza del testimonio documental y la incidencia que tienen sobre ella distintos factores de orden político, social y cultural [cfr. Le Goff 1991; Archila 1997; Topolski 1997; Espinosa 2003]. Si se quiere, las prevenciones que estas disciplinas han asumido frente al absolutismo del documento y los recursos metodológicos que han acogido para superar esa visión empirista, resultan igualmente pertinentes para casos como los que pretende abordar el proyecto de investigación.

Precisamente, ante esto, podemos considerar a los documentos como objetos de interpretación: por un lado, testimonios escritos, auditivos o visuales que entrañan unos contenidos que tienen tras de sí unas formas intencionadas de atender las disposiciones existentes; por otro lado, evidencias que, más allá de estos contenidos, están sometidos a unas condiciones institucionales de producción, que inciden de manera determinante en su naturaleza. De este modo, la relación entre la desorganización documental y la corrupción administrativa es abordable atendiendo tanto a los documentos en sí como a los diferentes circuitos en los cuales éstos participan tanto en la administración pública como en la privada. En tal sentido, se puede considerar que los efectos de la desorganización documental en la corrupción administrativa y viceversa, están asociados no sólo a la forma como se acopia y conserva la información sino igualmente a la forma como se produce, se tramita y circula [que, en últimas, terminan definiendo como los documentos son acopiados y conservados].

El reconocimiento de las condiciones institucionales en las cuales se producen los documentos permite, de esta manera, una interpretación de la corrupción administrativa como un fenómeno que procede de unas determinantes estructurales más amplias. Así, la desorganización documental es producto de una forma particular de estructuración de la administración pública o privada que termina siendo propicia para la injerencia de intereses subjetivos. No podría, en este caso, asumirse el inventario documental de ningún evento o proceso de corrupción administrativa de manera aislada, sino atendiendo su comportamiento en el funcionamiento de las instituciones.

## 2. UN MODELO DE ANÁLISIS DESDE EL ESTUDIO DE CASO

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario formular una estrategia de investigación que permita tanto el examen de los inventarios documentales como su contextualización dentro de las estructuras y funciones de las instituciones comprometidas en contravenciones de distinta índole. El estudio de caso resulta una estrategia de investigación adecuada para estos fines. Esta estrategia de investigación, que permite convocar diferentes técnicas de indagación, como el análisis documental, la entrevista o la observación directa, tiene antecedentes en diferentes campos y áreas de conocimiento, donde se ha desplegado como un recurso para analizar de manera sistemática casos específicos sin desvirtuar la posibilidad de someterlos a comparación o contraste.

En efecto, el estudio de caso irrumpió como una estrategia de investigación que, más allá de las grandes metodologías propias de las tendencias estructurales, organizadas en torno a la preponderancia de la encuesta estadística, procuraba el discernimiento de un evento o de una situación identificándola en sus especificidades [Tellis 1997]. La estrategia ha sido históricamente relacionada con los estudios exploratorios o diagnósticos, con lo que ello implica en cuanto a la minimización de la teoría, a la limitación en la construcción de hipótesis y a la insuficiencia para trazar leyes o propiedades de algún alcance. No obstante, la posibilidad de construir estudios de caso en función de unos criterios comunes, ha conducido a que éstos puedan auspiciar un abordaje de casos específicos posibilitando su comparación y su

contrastación, lo que al mismo tiempo ha permitido que desde ella se puedan formular leyes de alcance medio.

Para los eventos o procesos de corrupción administrativa, el estudio de caso que se propone no deja de ostentar una cierta naturaleza clínica [si se quiere, próxima a las denominadas historias clínicas]. Básicamente, el estudio de caso asume los inventarios documentales como manifestaciones de las formas como las instituciones producen, diligencian, tramitan y archivan la información. En tal sentido, el estudio de caso atiende los documentos, permite indagar los asuntos o cuestiones señaladas como contravenciones, pero, más allá, permite restituir al documento en la institución y a través de ello permite reconocer la relación que mantiene la institución con el documento.

Para el proyecto de investigación, estos lineamientos metodológicos generales proponen una serie de criterios que permiten caracterizar los inventarios documentales para constituir los eventos o procesos de corrupción como casos. Estos criterios tienen que ver con la identificación del documento, la descripción e interpretación de su naturaleza y con la definición de su situación en medio de los conflictos que entraña la contravención de las normas y la actuación de los mecanismos de control.

### 3. CRITERIOS PARA EL ESTUDIO DE CASO

Para la aplicación del estudio de caso, se proponen los siguientes criterios para el inventario de las fuentes:

## 1. Identificación del documento:

1.1. Procedencia institucional del documento [identificación de la institución que produjo el documento].

1.2. Proceso, situación o actuación que origina el documento [ubicación de esta actuación dentro del manual de funciones, del reglamento o del estatuto que rige a la institución].

1.3. Instancia, dependencia o agente específico que origina el documento [ubicación de la dependencia o del agente dentro del organigrama de la institución].

1.4. Descripción física del documento [membretes, fecha de expedición, fecha de recibo, destinatario, número de folios, anexos y otras características relevantes].

1.5. Forma de conservación del documento dentro de la institución [incluye la relación de las dependencias dentro de la institución o fuera de ella a la que fueron compulsadas copias del mismo].

## 2. Naturaleza del documento:

2.1. Asunto genérico del documento [descripción de la situación que se relaciona en el documento].

2.2. Trámite o diligencia que pretende el asunto del documento [descripción y calificación de la solicitud o del objetivo que está relacionada con la expedición del documento].

2.3. Relación de los trámites o de las diligencias que sucedieron a la expedición del documento [incluye los controles que le impusieron las dependencias o agentes dentro de la institución o fuera de ella].

### 3. Situación del documento en procesos de control:

3.1. Institución o dependencia de control que ha requerido el documento [disciplinarias, contenciosas, judiciales, legales o políticas].

3.2. Objeto del requerimiento del documento [indicar el papel del documento en los procesos de control].

3.3. Calificación del documento por parte de la instancia de control [consideraciones que señalan las instancias de control].

3.4. Contravenciones suscritas en el documento.

3.5. Procesos relacionados con las contravenciones suscritas.

Como se percibe, la aplicación de estos criterios a los inventarios documentales requiere un conocimiento de la institución o de las instituciones comprometidas en los eventos o procesos de corrupción:

identificar su estructura, naturaleza y funciones, caracterizar sus manuales de funciones, reglamentos y estatutos, reconocer sus formas de organización [tanto formales como informales].

La aplicación de estos criterios permite indagar la relación entre la desorganización documental y la corrupción administrativa más allá del efectismo inmediato que pueda provocar la contravención: estos criterios se preguntan por las condiciones institucionales que albergan al documento [organizándolo o no] y cómo ellas participan en las condiciones que hicieron posible o facilitaron la contravención a las normas.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Los lineamientos metodológicos planteados permiten efectivamente indagar la relación entre desorganización documental y corrupción administrativa. Los criterios sugeridos, concernidos con las condiciones institucionales, permiten que los estudios de caso en torno a eventos o procesos de corrupción puedan ser no sólo comparados sino, también, que puedan ser dispuestos para tratar otra serie de problemáticas. La forma como las instituciones organizan la información a través de la producción, la circulación y el archivo de documentos, de inmediato remiten a cuestiones como la administración, la relación entre administración y Estado, el papel de los archivos, etc. En efecto, más allá de lo inmediato que pueda estar en medio de un acto corrupto, se trata de discernir cómo éste afecta dimensiones más amplias de la vida política y social.

## BIBLIOGRAFÍA

ARCHILA, Mauricio [1997].

"El historiador ¿O la alquimia del pasado?". En: *Pensar el pasado*. Archivo General de la Nación y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 75-123.

ESPINOSA, Francisco [2003].

"Historia, memoria y olvido: venturas y desventuras de un investigador". En: *Revista Memoria*, 10 [90-107].

LE GOFF, Jacques [1991].

*El orden de la memoria. El tiempo como imaginario*. Ediciones Paidós, Barcelona.

MOLINA, Jesús [2004].

*Reconstrucción de la racionalidad pública de la administración estatal*. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá.

TELLIS, Winston [1997].

*Introduction to case study*. Fairfield University.

TOPOLSKI, Jerzy [1997].

"La verdad postmoderna en la historiografía". En: *Pensar el pasado*. Archivo General de la Nación y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 171-187.

*Bogotá, D.C.  
12 de febrero de 2005*

# ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA DESORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS

Germán Silva García<sup>1</sup>

## Objetivos.-

Como propósito general, el trabajo proyectado debe procurar la presentación de un panorama completo relativo a los supuestos legales principales y las implicaciones jurídicas que, respecto de las prácticas de corrupción, aparecen vinculados a la gestión de los documentos públicos (su producción, custodia, archivo, conservación y consulta).

En forma específica, lo anterior debe conducir a una exposición de: A) Los conceptos básicos y, por ende, los términos técnicos, utilizados por el derecho para comprender o definir, por una parte, al documento y, por otra, al fenómeno de la corrupción; B) Los principales delitos previstos en del derecho penal que, de manera habitual, aparecen relacionados con casos de corrupción y, además, suelen involucrar el uso de documentos como medios de ejecución de las infracciones; C) El valor probatorio de los documentos en las causas penales y las medidas previstas en la ley procesal para su protección; D) Las obligaciones o deberes que tienen los funcionarios del Estado respecto de la guarda de documentos oficiales, en especial, conforme al derecho disciplinario; E) Los casos en los cuales existen reglas que restringen el acceso a información documental, lo mismo que las posibilidades que tienen los ciudadanos de obtener documentos públicos, los medios legales que garantizan el derecho a la información y las acciones que pueden ser interpuestas para realizar ese derecho.

Se pretende, igualmente, que el informe preparado disponga de un lenguaje claro y sencillo, accesible a legos en materias jurídicas, para que sirva como un insumo a quienes, desde otros puntos de vistas disciplinarios, se interesan en la materia estudiada.

## Fuentes.-

Las fuentes principales que serán utilizadas sin normativas, de orden constitucional y legal, pero a la vez es indispensable recurrir a la doctrina jurídica y a la jurisprudencia, para precisar algunos conceptos jurídicos y, así mismo, para dilucidar ciertos problemas que comporta la interpretación y aplicación del derecho en este tipo de casos.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Ciencias Penales en la misma casa de estudios, Master en Sistema Penal y Problemas Sociales de la Universidad de Barcelona, Doctor en Sociología de la Universidad de Barcelona. Profesor y coordinador de los programas de Doctorado en Derecho y en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia.

**Naturaleza.-**

El trabajo propuesto es, esencialmente, de índole jurídica, por tanto, no abarca análisis de carácter sociojurídico acerca de los problemas que en realidad social comporta la aplicación de las categorías jurídicas lo que, por demás probablemente, demandaría de una averiguación empírica.

**Cronograma, Características, Costos.-**

El documento será entregado, en una versión preliminar sujeta a modificaciones, 15 días después de la aceptación de la propuesta. Su versión final será suministrada 20 días después de la discusión del texto o de la formulación de observaciones o recomendaciones al documento, si hay lugar a ellas. El trabajo será entregado por escrito y en medio magnético, con una extensión entre 30 y 50 páginas (incluida la bibliografía), en versión compatible con Windows, elaborado en su plantilla normal. El costo de preparación del informe será cuatro millones de pesos (\$4'000.000.00), que se cancelarán después de la entrega final.

**TABLA DE CONTENIDO**

1. INTRODUCCIÓN
  2. DEFINICIONES JURÍDICAS SOBRE EL DOCUMENTO
  3. EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN Y LA LEGISLACIÓN PENAL
  4. DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN
  5. DELITOS DE FALSEDAD
  6. EL DOCUMENTO COMO PRUEBA. REGLAS DE PROCEDIMIENTO
  7. ELEMENTOS DOCUMENTALES Y DISPOSICIONES DISCIPLINARIAS
  8. DOCUMENTOS RESERVADOS
  9. ACCESO A DOCUMENTOS OFICIALES Y TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
  10. ALGUNAS CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA

# **IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE**

**RAFAEL ALCIDES VILLARREAL CIFUENTES**

**Bogotá D.C., 8 de febrero de 2004**

## CONTENIDO

<b><u>1. INTRODUCCIÓN</u></b>	<b><u>17</u></b>
<b><u>2. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN</u></b>	<b><u>19</u></b>
2.1 COSTOS EN EFICIENCIA	24
<b><u>3. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN</u></b>	<b><u>27</u></b>
3.1. RESULTADOS DE ESTUDIOS EMPÍRICOS	28
<b><u>4. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA</u></b>	<b><u>31</u></b>
4.1 EFECTOS SOBRE LA EQUIDAD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.	34
<b><u>5. DESORGANIZACIÓN DOCUMENTAL Y EFICACIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA</u></b>	<b><u>36</u></b>
<b><u>6. PENSIONES Y CORRUPCIÓN</u></b>	<b><u>41</u></b>
<b><u>7. GLOBALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DOCUMENTAL</u></b>	<b><u>42</u></b>
<b><u>8. CONSIDERACIONES FINALES</u></b>	<b><u>42</u></b>
<b><u>REFERENCIAS</u></b>	<b><u>45</u></b>

## 1. INTRODUCCIÓN

En la literatura se define la corrupción como un pago ilegal a un agente público o privado para obtener un resultado- el soborno-, o el abuso de los empleados públicos con el fin de obtener beneficios privados. Se extiende desde la pequeña corrupción administrativa para facilitarles los trámites a los ciudadanos, hasta la corrupción en los más altos niveles del Estado para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura o la manipulación de la ley para beneficiar a un conjunto de empresas.

El fraude es un engaño hacia un tercero, abuso de confianza, dolo o simulación. Es un acto intencional que da como resultado la representación equivocada de alguna condición para obtener algún beneficio. Puede implicar manipulación, alteración de registros o documentos, utilización indebida activos, supresión de los efectos de ciertas transacciones en los soportes o documentos, registro de transacciones sin respaldo documental y distorsiones en los registros contables. Con frecuencia el fraude está asociado con el soborno o Al abuso de los empleados de empresas públicas o privadas para obtener beneficios particulares, pero también hay fraude de terceros a las empresas privadas y al Estado en el cual no necesariamente se cuenta con el apoyo de los empleados.

La desorganización documental, y especialmente la de los registros públicos, crea oportunidades para que se den la corrupción y el fraude, genera pérdidas de ingresos para el estado e impide la planeación fiscal. Los registros son documentos que tienen algún objetivo legal o suministran evidencia, o son parte de ella, en las transacciones que llevan a cabo los negocios o el estado (World Bank, 2000). Los documentos públicos son esenciales para el desempeño de las funciones de las entidades del estado. Permiten determinar derechos y deberes de las personas y las obligaciones del Estado con las personas; pueden servir como evidencia para identificar abusos y el incumplimiento de la ley o de las reglamentaciones existentes.

Un sistema de documentos organizado permite rastrear las transacciones, controlar el acceso a los datos y proveer la información necesaria para los procesos de auditoria. Por el contrario, la ausencia de un sistema organizado facilita la falsificación o alteración de los documentos; la inclusión y conservación en los sistemas de información de datos sin respaldo documental; y la pérdida de documentos, deliberada o por descuido. Como resultado, la desorganización

documental resta efectividad a los controles, dificulta el desarrollo de los procesos judiciales, y con frecuencia conduce a fallos desacertados.

La corrupción tiene una importante dimensión económica. Para la mayoría de los economistas la corrupción tiene sus orígenes en la delegación de poder, y especialmente del uso de las facultades discrecionales otorgadas por el principal a un agente. Consiste precisamente en la utilización de este poder por parte del agente en interés propio, en contra de los intereses del principal. En el enfoque económico de este fenómeno, las personas comprometidas en el acto de corrupción actúan de una manera egoísta. Los empleados tratan de maximizar la utilidad derivada de los ingresos obtenidos en los actos de corrupción, y los ciudadanos buscan evitar o reducir costos o tener la posibilidad de ganar un contrato por medios ilegales. En algunos casos, los empleados públicos utilizan su poder monopólico para apoderarse del excedente del consumidor cobrando trámites obligatorios, que según la ley son gratuitos.

La corrupción depende del poder monopólico que tenga el agente, del tamaño de las rentas que pueda obtener, de la probabilidad de ser descubierto, y del castigo esperado en caso de ser hallado culpable. Además, una baja probabilidad de ser descubierto y un bajo valor de castigo esperado están asociados con corrupción alta.

En teoría, la desorganización documental está asociada con una baja probabilidad de ser descubierto y por lo tanto con altos niveles de corrupción, pues dificulta las auditorias, la determinación de los responsables y el proceso de construcción de evidencias en los juicios de corrupción. La evidencia en Colombia muestra también que la corrupción administrativa está asociada con la desorganización documental. La relación de causalidad entre desorganización documental es de doble vía. Los agentes corruptos tienen incentivos para mantener información desorganizada, con el fin de dificultar los controles y la recopilación de pruebas, y asimismo la desorganización documental facilita la corrupción. En otras palabras, la desorganización documental es parte del engranaje de la corrupción administrativa.

Sin embargo, la desorganización documental no es la única causa de la corrupción, y tampoco es únicamente un resultado deliberado de los agentes corruptos. Las causas de la corrupción son de diversa índole: económicas, culturales, jurídicas, políticas, pero, sin duda, en la dimensión económica del fenómeno, la desorganización documental

desempeña un papel importante al incidir en los incentivos que recibirían los individuos al comprometerse en este tipo de prácticas. De otra parte, la desorganización documental puede ser resultado también de varios factores diferentes al deseo de ocultar información, especialmente a la falta de motivación de los empleados, a su escasa preparación en la administración de registros y archivos, y al poco interés o compromiso de los más altos niveles de las empresas y entidades en la organización de los documentos.

## **2. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN**

Los costos de la corrupción son difíciles de cuantificar pues sus efectos se difunden en el sistema económico y social de una manera compleja. En primer lugar, los costos de la corrupción surgen de las distorsiones causadas a la economía.

En el mundo ideal de la competencia perfecta, los mercados asignan eficientemente los recursos en el sentido de Pareto: no es posible mejorar la condición de un individuo sin desmejorar la de otro. Los economistas denominan distorsiones al alejamiento de los mercados de esas soluciones de competencia perfecta. En este mundo ideal las instituciones responsables de garantizar el cumplimiento de los contratos y en general de hacer operar los mercados no representan ningún costo para la sociedad. De hecho, una probable consecuencia negativa de la corrupción es el funcionamiento ineficiente de los mercados (aumento en los costos de transacción), en comparación con una sociedad en la cual las instituciones existentes garantizan su funcionamiento eficiente. En otras palabras, la corrupción limita el papel del Estado como garante de las transacciones entre los particulares, y en muchos casos puede interferir en su correcto funcionamiento.

De otra parte, una de las funciones del Estado es corregir las fallas del mercado para asegurar una asignación eficiente de recursos en la economía. La corrupción puede también hacer inoperante esta intervención correctiva del Estado, sin descartar que puede favorecer el funcionamiento eficiente del sistema económico en sociedades en donde el poder público mantiene poder monopólico sobre muchas actividades. Leff (1964) and Huntington (1968) sostienen que la corrupción puede aumentar la eficiencia en la medida en que remueve las rigideces impuestas por el gobierno que impiden la inversión e interfieren con otras decisiones económicas favorables. Beck and Maher (1986) and Lien (1986) desarrollaron modelos que muestran que en [condiciones de](#) competencia aquellos que son más eficientes pueden ofrecer los

sobornos más altos; por esa razón, la corrupción puede promover la eficiencia asignando los proyectos a las empresas más eficientes.

Según Lui (1985) la corrupción puede ser eficiente porque ahorra tiempo a aquellos para los cuales el tiempo tiene un mayor valor. Sin embargo, Lui (1986) en un trabajo posterior sostiene que si bien la corrupción puede mejorar la asignación de recursos, ella reduce el crecimiento porque da incentivos a algunos individuos para adquirir la clase de capital humano que puede ser utilizado para aumentar las oportunidades de corrupción. Baumol (1990) y Murphy, Shleifer, y Vishny (1991) sostienen que la corrupción puede ser un pago político útil, que le permite a los políticos obtener fondos que pueden ser utilizados para mantener unido al país. Tullock (1996), Becker y Stigler (1974) consideran que los sobornos pueden suplementar los salarios bajos de los empleados públicos, lo cual puede permitirle al gobierno mantener una carga tributaria más baja, favoreciendo así el crecimiento. Si bien los economistas reconocen los efectos favorables de la corrupción en algunos escenarios, la mayoría considera que en conjunto es bastante dañina para la economía.

La corrupción también aleja las actuaciones del Estado de sus objetivos con respecto a la equidad y el deseo de garantizar derechos a las personas. Este alejamiento representa un costo de una naturaleza diferente al costo en eficiencia en el sentido de Pareto, pues está relacionada con los juicios morales prevalecientes en la sociedad, y con el papel adjudicado al Estado en el cumplimiento de sus fines en relación con esos dos aspectos.

La corrupción en el sector público es una falla del Estado, y de estas fallas se desprenden costos en términos de eficiencia, equidad y extensión de derechos. En la literatura económica se considera que la intervención del Estado en la economía tiene los siguientes objetivos esenciales (Stiglitz, 2002).

- Contribuir al funcionamiento de los mercados, mediante actividades orientadas a proteger los derechos de propiedad, a garantizar el cumplimiento de los contratos y definir los derechos de propiedad.
- Corregir fallas del mercado para conseguir una asignación eficiente de recursos en la economía.

- Redistribuir la renta, para lo cual el Estado recauda impuestos y desarrolla programas de transferencias para los más pobres.
- Obligar a los individuos a consumir bienes preferentes como la educación básica, los planes obligatorios de salud y la afiliación obligatoria al sistema de pensiones, o prohibir el consumo de algunos bienes, como en el caso de estupefacientes y del alcohol en los menores de edad.
- La garantía de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos tienen un valor intrínseco para los individuos, los cuales prefieren vivir en un entorno en cual se ha delegado a un tercero - el Estado- la garantía de sus derechos y no en uno en donde se aplica una norma particular a cada contrato y cada individuo se protege individualmente de la agresión de los demás.

Igualmente el papel de regulador y árbitro del Estado es esencial para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado. Por esta razón, en la medida en que la corrupción impida la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos privados, inhibirá la capacidad de la economía para generar ingresos. Esto se manifestará en menor inversión privada interna y externa y en menor crecimiento económico.

Las funciones del Estado en relación con la corrección de las fallas del mercado buscan aumentar la eficiencia del sistema económico. Las principales fallas del mercado son la falla de la competencia, las externalidades, los mercados incompletos, los bienes públicos y las fallas en la información.

Las fallas de la competencia se producen cuando alguno de los participantes en el mercado puede influir individualmente en la determinación de los precios de su producto, como en el caso de los monopolios y oligopolios. En estas situaciones la producción es inferior al óptimo social.

Las externalidades se presentan cuando un individuo o una empresa realiza una acción, pero corre con todos los costos (externalidades negativas) ni recibe todos los beneficios (externalidades positivas). La existencia de externalidades en genera una brecha entre los beneficios y los costos sociales de una actividad económica y una asignación ineficiente de recursos. En el caso de las negativas, como en las

actividades que contaminan, la producción del mercado resulta ser superior al óptimo social; y en el de las positivas, como en la investigación científica, la producción del mercado resulta inferior al óptimo social.

Se habla de mercados incompletos cuando los mercados no suministran algunos bienes aún cuando el costo de hacerlo sea inferior al precio que los consumidores están dispuestos a pagar, como en el caso de seguros de desempleo, de salud o de depósitos en el sistema financiero. Por ejemplo, muchos consumidores estarían dispuestos a adquirir un seguro de depósitos en el sistema financiero, pero no hay quien ofrezca libremente este seguro en el mercado.

Los bienes públicos tiene dos características: no rivalidad, en el sentido de que un consumidor adicional no tiene costo; y la no exclusión en el sentido que no es posible obligar a alguien a pagar un precio, pues no se puede evitar que alguien lo consuma, si así lo desea. Un ejemplo de bien público es la defensa nacional. El mercado no provee los bienes o lo hace en forma insuficiente, a pesar de que el beneficio social de producirlos supera el costo social.

Los mercados funcionan eficientemente cuando todos los operadores tienen la misma información, pero es frecuente que la información sea asimétrica, es decir que una de las partes tenga más información que otra. Por ejemplo, los consumidores pueden no conocer el verdadero contenido de los productos alimenticios que se transan en los mercados, y los depositantes en el sistema financiero podrían no conocer los riesgos de mantener sus depósitos en una entidad financiera, al no conocer los verdaderos riesgos de los préstamos que realizan los bancos. Estas fallas de información impiden el funcionamiento eficiente de los mercados.

En todos resumen, las fallas del mercado encierran alejamientos del ideal de la competencia perfecta, generan desperdicio de recursos productivos. La intervención del Estado podría acercar la economía a las soluciones de competencia perfecta, mediante impuestos, subsidios y la regulación. Una externalidad negativa podría corregirse con un impuesto, y una positiva con un subsidio; las ineficiencias introducidas por los monopolios podrían corregirse mediante impuestos o a través de la regulación; los mercados incompletos de seguros mediante la obligación de adquirir el seguro cumpliendo con ciertas reglas; las fallas de información, obligando a los participantes en el mercado a revelarla.

La corrupción puede tornar inefectiva la intervención correctiva del Estado, y en casos extremos podría causar más perjuicios que beneficios a la economía. En este sentido, los costos de la corrupción son derivadas del incumplimiento de las funciones del Estado en la asignación de recursos en la economía.

La idea de los bienes preferentes se fundamenta en una visión paternalista del Estado: no siempre los individuos actúan según su propia conveniencia y el Estado interviene limitando la capacidad de elección individual. Estas limitaciones a las actuaciones individuales son el resultado de un acuerdo social, y las fallas del Estado en el cumplimiento de sus funciones en este aspecto representan un costo en bienestar para la sociedad.

En teoría, los costos de la corrupción deben medirse como la diferencia entre la cantidad y combinación de bienes y servicios en dos escenarios: cuando el Estado cumple cabalmente sus funciones y cuando no las cumple o lo hace de manera incompleta. La pérdida de eficiencia podría ser medida por la cantidad de bienes y servicios que dejan de producirse en la economía como resultado de la corrupción. Y sus costos en términos de distribución y garantía de derechos, como la diferencia entre las metas de la sociedad con respecto a la distribución del ingreso y la extensión de derechos y los resultados reales inducidos por la corrupción.

En la práctica es difícil medir los costos reales de la corrupción en eficiencia del sistema económico, pues implica asociar la extensión y profundidad de ese fenómeno, que en sí mismo es difícil de medir, con la desviación de los resultados económicos con respecto a un ideal desconocido. Ante estas dificultades, la estrategia seguida por los economistas para racionalizar y establecer empíricamente los costos de la corrupción en términos de eficiencia consiste en centrarse en sus efectos sobre algunas variables económicas claves, principalmente:

- La inversión
- La innovación
- La productividad
- El crecimiento económico.

La literatura sobre las consecuencias económicas de la corrupción ha crecido rápidamente en los últimos, y varios autores han presentado

síntesis de las principales explicaciones y resultados. Con base en estas síntesis y en la bibliografía consultada, en lo que sigue se presentan las principales explicaciones que han ofrecido los economistas sobre los costos de la corrupción en términos de eficiencia económica y de equidad y los resultados de los trabajos empíricos sobre las consecuencias económicas de la corrupción.

## **2.1 COSTOS EN EFICIENCIA**

Por lo general, estas explicaciones cualitativas sobre los efectos de la corrupción en la economía son mucho más variadas que las contrastadas con datos. La investigación empírica se ha concentrado en algunas variables macroeconómicas, y en la mayor parte de los casos los resultados no permiten distinguir entre explicaciones competitivas. Por ejemplo, muchas de las hipótesis de los efectos de la corrupción ofrecidas por los economistas están relacionadas con la actitud de los inversionistas en ambientes corruptos, pero en el trabajo empírico por lo general se plantea la hipótesis de que la corrupción tiene un efecto negativo sobre la inversión, sin asociar el resultado a una explicación en particular. Un listado de las explicaciones más frecuentes en la literatura de los efectos económicos de la corrupción es el siguiente:

**1. Distorsiona la asignación de recursos públicos.** La corrupción dirige los recursos públicos hacia proyectos en donde es más fácil obtener sobornos en contra de los programas de gasto prioritarios. Los gastos en educación son desplazados por la proliferación de “elefantes blancos” (Bresson, 2000). Como resultado, se reduce el rendimiento de la inversión pública.

**2. Disminuye la calidad de los bienes y servicios públicos.** Parte del costo del soborno en el caso de los grandes contratos públicos se paga con una menor calidad de las obras públicas. Al igual que en el caso anterior, se reducen las tasas de retornos reales de los proyectos públicos.

**3. Desvió de recursos a actividades en búsqueda de rentas.** En sociedades corruptas los individuos más capaces son desviados, como resultado de los incentivos existentes, de la persecución de actividades socialmente productivas hacia actividades de búsqueda de rentas (Baumol, 1990; Murphy *et al* 1991). Esta desviación pondrá un alto costo al crecimiento de estos países, en la medida en que es escasa la oferta de individuos socialmente más productivos.

**4. Reduce la productividad del sector público.** Esta genera desperdicio de recursos y aumenta los costos de transacción en los mercados, porque induce a la burocracia a reducir la velocidad de procesamiento de los trámites o cambiar el orden en que llevan cabo sus procesos Myrdal (1968). Por ejemplo, en el caso particular de las transacciones inmobiliarias estas se dificultan, y en muchos casos se frustran, por los trámites engorrosos en las entidades responsables del registro o inscripción en los censos inmobiliarios. Los efectos sobre el mercado inmobiliario pueden ser devastadores.

**5. Dificultad el adelantar una política fiscal sana.** La evasión de impuestos está asociada con la corrupción y con aumentos en el gasto público, lo cual puede generar déficit fiscal y en casos extremos inestabilidad macroeconómica.

**6. Genera nuevos “males” al equilibrio macroeconómico.** Cuando las autoridades protegen el equilibrio macroeconómico, aparecen otros males: la evasión tributaria genera distorsiones en el sistema tributario, pues las tarifas impositivas deben ser elevadas para compensar la baja efectividad del sistema tributario, y concentradas en unas cuantas personas que cumplen la ley.

**7. Reduce la capacidad del gobierno para aplicar controles y ejercer vigilancia.** La capacidad necesaria del gobierno para aplicar controles y ejercer vigilancia, con el objeto de corregir las fallas del mercado se reduce, y por lo tanto no puede llevar a cabo satisfactoriamente su papel de regulador en las actividades y sectores regulados. Incluso, la intervención del gobierno puede estar motivada por la corrupción, por ejemplo creando monopolios privados, con lo cual las distorsiones creadas por este tipo de intervención se agregan los fracasos del mercado ya existentes (Tanzi, 1999).

**8. Reduce y distorsiona el papel del gobierno en áreas críticas a su función.** Por ejemplo en áreas como el cumplimiento de contratos y la protección de derechos de propiedad. Áreas críticas son los derechos de propiedad intelectual y la propiedad

inmobiliaria. La inversión, la innovación y el progreso tecnológico podrían verse perjudicados por estas fallas del Estado.

**9. Actúa como un impuesto arbitrario.** Este reduce la rentabilidad de las empresas y aumenta la incertidumbre de los negocios. La naturaleza aleatoria de la corrupción crea un alto exceso de gravámenes. Hay costos de búsqueda del pago del soborno y costos para negociar y pagar el soborno.

En algunos países la corrupción está institucionalizada y bastante centralizada, de tal manera que las empresas conocen con bastante seguridad el costo del soborno. En otros en donde la corrupción es descentralizada e incierta, los efectos sobre la inversión pueden ser muy grandes.

Shleifer y Vishny (1993) señalan dos razones por las cuales la corrupción es costosa para el desarrollo económico. La primera es la debilidad del gobierno central, la cual permite que varias agencias y burocracias del gobierno impongan sobornos independientes a los agentes privados. Cuando es libre la entrada de estas agencias en la regulación de las actividades privadas, la carga acumulativa de sobornos es infinita. La segunda es derivada del secreto de la corrupción: desplaza la inversión de proyectos de alta rentabilidad como en salud y educación a proyectos que ofrecen más oportunidades para corrupción, como la infraestructura y el gasto militar

**10. Perjudica a las empresas pequeñas.** Dada la importancia de estas en las economías en desarrollo, la discriminación que genera en contra de ellas afecta negativamente el crecimiento económico. Tanzi (1999) explica el efecto asimétrico de los altos costos de licencias y autorizaciones-legales e ilegales- sobre las empresas. De acuerdo a este autor las empresas pequeñas son más afectadas porque operan en mercados más competitivos que las empresas grandes, de manera que ellas tienen más dificultades de trasladarles los costos a sus clientes. Por su parte las empresas grandes tienen departamentos especializados que tratan con burócratas agresivos; tienen facilitadores: individuos diestros en luchar en la jungla de regulaciones opacas y leyes tributarias; su tamaño las hace inmunes de la extorsión de pequeños burócratas; pueden utilizar su poder político para influenciar individuos relevantes en la administración pública o perseguir actividades de búsqueda de renta, no disponibles para otros; por ejemplo, pueden utilizar regalos y

donaciones políticas para obtener poder de mercado, créditos subsidiados y otros beneficios o incentivos.

Igualmente, Tanzi (1999) sostiene que las reformas comerciales en los países en desarrollo han eliminado obstáculos al crecimiento económico. Pero han beneficiado más a las grandes empresas que operan en todo el territorio nacional y en el exterior. Estas reformas no han hecho mucho para reducir las numerosas regulaciones, controles, impuestos opacos y cargas impuestas por los gobiernos locales, sindicatos, grupos profesionales y demás.

**11. Perjudica la Innovación.** Leff (1964), Murphy et al (1993) exponen varias razones sobre este efecto. Así, por ejemplo, señalan que en el momento de crear una nueva empresa, la innovación requiere de un singular número de permisos y licencias, y los innovadores pueden verse presionados a pagar sobornos por esos documentos, pero pueden enfrentar restricciones de liquidez y no estar en condiciones de pagar los sobornos. Igualmente, señalan como la adopción y generación de proyectos innovadores, al ser en su mayoría proyectos de largo plazo, se exponen a demandas de sobornos en el futuro. Por tratarse de agentes externos, los funcionarios se sienten más expuestos a denuncias, y por lo tanto pueden no autorizar la operación de las empresas, prefiriendo quedarse aceptando sobornos de las ya establecidas.

### **3. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

La corrupción es un fenómeno difícil de medir como resultado del secreto que entraña este tipo de actividades. Medirla implica establecer su extensión en una comunidad, y para ello es necesario entrar en complicadas delimitaciones entre prácticas corruptas y prácticas sanas. Una manera de medir la corrupción es por medio del cálculo de los sobornos pagados (i.e., Badel, 1999), aunque este cálculo deja de lado muchos actos corruptos en donde no hay sobornos. Como sucede con cualquier aspecto de la economía ilegal, la medición de la corrupción no se puede realizar directamente para el conjunto de la economía. La medición directa se realiza en estudios de casos, pero en su gran mayoría, las mediciones del fenómeno, en conjunto, se basan en encuestas de opinión o de percepción de empresarios extranjeros y de ciudadanos en general. Varias organizaciones internacionales realizan encuestas de percepción sobre corrupción, pero tal vez los indicadores más difundidos y utilizados en los estudios empíricos de los economistas son los de Transparencia Internacional. De hecho, la corrupción

administrativa de los funcionarios que tienen monopolio sobre algunas funciones del Estado queda por fuera de los cálculos mencionados, por ejemplo en impuestos, registro de la propiedad, censo predial, reglamentaciones urbanas, justicia, entre otros.

### **3.1. RESULTADOS DE ESTUDIOS EMPÍRICOS**

Los efectos de la corrupción han sido cuantificados en varios estudios de corte transversal que utilizan índices de corrupción como variable explicativa y algunas variables económicas como dependientes. Tanzi (1998) resume los efectos de la corrupción encontrados en los trabajos empíricos de la siguiente manera:

- Reduce la inversión y la tasa de crecimiento de la economía, Mauro (1995). La inversión se reduce por los más altos costos y por la incertidumbre que la corrupción le crea a los negocios. La disminución en el crecimiento es resultado de la menor acumulación de capital implicada por la reducción de la inversión.
- Reduce el gasto en educación y salud, pues estas actividades no se prestan fácilmente para prácticas corruptas de parte de aquellos que toman decisiones presupuestales (Mauro 1977). Es de señalarse que esta afirmación es de dudosa validez en Colombia; varias son las ocasiones en las cuales la prensa ha reportado numerosos casos de corrupción en el régimen subsidiado en salud, en los hospitales y en las cuentas de que las entidades del sistema de seguridad social en salud.
- Aumenta la inversión pública porque los proyectos de inversión se prestan fácilmente para manipulación por funcionarios de alto nivel para obtener sobornos. Tanzi y Davodi (1997).
- Distorsiona los efectos de la política industrial sobre la inversión Ades y Di Tella (1997).

- Reduce el gasto en operación y mantenimiento por razones similares a aquellas por las cuales reduce la inversión en educación y salud. (Tanzi y Davoodi, 1997).
- Reduce la productividad de la inversión pública y de la infraestructura de un país (Tanzi y Davodi 1997).
- Reduce los ingresos tributarios por el impacto que tiene sobre la administración de impuestos y aduanas, y de esa manera reduce la capacidad del gobierno para llevar a cabo el gasto público necesario (Tanzi y Davodi, 1997).
- Reduce la inversión extranjera porque la corrupción tiene el mismo efecto de un impuesto y opera como un impuesto (Wei, 1997a). Cuánto menos predecible es la corrupción, más se comporta la corrupción como un impuesto aleatorio (Wei 1997b). Wei concluye que elevar el índice de corrupción del nivel de Singapur al de México es equivalente a incrementar la tasa marginal de impuestos en 20 puntos porcentuales.
- La corrupción reduce la inversión extranjera directa. En la medida en que la falta de transparencia y la corrupción están íntimamente relacionadas, las conclusiones de los estudios sobre transparencia podrían extenderse a la corrupción. Un estudio de Zdenek Drabek, Warren Payne (2001) concluye que el impacto marginal de la transparencia es positivo sobre la inversión extranjera directa.

Con base en los coeficientes estimados, los autores consideran que un aumento de un punto porcentual en el índice de transparencia aumenta 262% la inversión extranjera en Colombia, y un aumento de tres puntos la aumenta en 284%. Estos resultados lucen dramáticos, aunque los resultados del modelo no se pueden extrapolar linealmente. Los bajos índices de transparencia que presenta Colombia en estas encuestas indican que las políticas públicas dirigidas a mejorar los índices de transparencia pueden tener un efecto muy grande sobre la inversión

extranjera directa. Los efectos sobre el crecimiento económico no se pueden establecer directamente, pero pueden ser importantes, teniendo en cuenta que la inversión es fuente de acumulación de capital y la inversión extranjera induce el progreso tecnológico.

Según los autores, las siguientes razones explican la relación encontrada entre transparencia e inversión extranjera directa:

La no transparencia impone costos adicionales a los negocios

- Las políticas económicas transparentes facilitan las fusiones y adquisiciones de compañías extranjeras
- Los inversionistas extranjeros requieren la protección de los derechos de propiedad
- Las políticas económicas transparentes influyen positivamente en las actitudes de los negocios
- La transparencia establece condiciones favorables para las entradas de capital.

No obstante, se debe señalar que estas estimaciones se tratan de racionalizaciones, pues los resultados empíricos no permiten establecer alguna conexión directa entre transparencia y algunos de las razones expuestas en el documento.

De otra parte, Gupta, de Mello y Sharan (1999) muestran que la corrupción está asociada con más gasto militar como porcentaje del PIB y del gasto total del gobierno. El gasto militar es un monopolio del Estado, y los contratos con frecuencia están amparados por el secreto y bajo considerable poder de las autoridades.

La relación entre descentralización y gobiernos deficientes también depende de cómo son financiados los gastos subnacionales: cuando es mayor la participación de los ingresos no tributarios así como también de las transferencias de los niveles más altos del gobierno en el gasto total, mayor es la asociación entre corrupción y descentralización.

#### **4. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA**

Badel (1996) estimó los costos directos de la corrupción en Colombia en el equivalente a 0.91% del PIB de un año. Entre los costos directos de la corrupción incluye:

- El monto de los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría General de la República,
- Las comisiones pagadas para acceder a contratos públicos
- El tráfico de influencias
- Los costos para controlar la corrupción
- El monto de las demandas del Estado por delitos contra la administración pública.

Es preciso afirmar que, con excepción de los costos para controlar la corrupción, en realidad estos cálculos constituyen un intento de medirla, y no una estimación de los costos económicos del fenómeno en Colombia. Por ejemplo, el soborno en sí mismo no es un costo económico, como tampoco lo es un impuesto: se trata de transferencias de recursos de un agente económico a otro. Medir el costo de la corrupción por el valor de los sobornos equivaldría a medir el costo de la tributación por el monto de los impuestos recaudados.

En rigor, los costos de la corrupción y de los impuestos surgen de las distorsiones que crean en la economía, y la medición de estos costos supone la cuantificación de estas distorsiones. En el trabajo de Badel, los verdaderos costos de la corrupción son considerados “efectos secundarios” y sobre estos no realizó ninguna medición.

Una medición de los efectos de la corrupción en Colombia podría obtenerse con base en estudios internacionales de corte transversal, en los cuales se establece la relación entre corrupción y algunas variables económicas de importancia para cada país. Por ejemplo, Lambsdorf (2004) calcula los efectos de la corrupción sobre la productividad del capital en un estudio de corte transversal de países. La variable dependiente es la productividad del capital medida como la razón PIB/Stock de capital (para el año 2000), y la variable explicativa de interés es el índice de corrupción de Transparencia Internacional del año 2001.

Para efectos de ese trabajo, la corrupción fue medida en una escala de 0 a 10 en donde 10 significa ausencia de corrupción. El autor encuentra que un incremento de un punto en la escala aumenta la productividad

en 2% del PIB y baja las entradas de capital en 0.5% del PIB. Los resultados del trabajo sugieren que los efectos de la corrupción sobre el PIB en Colombia pueden ser considerables.

En el año 2001 el índice de Percepción de Corrupción de Colombia de Transparencia Internacional fue de 3.8, 3.6 en el año 2002, y 3.8 en el año 2003 (el índice para Chile es 7.5 para 2003). En caso de que Colombia mejorara este índice en seis puntos, eliminando la corrupción, la productividad del capital aumentaría 12% y teniendo en cuenta que el stock de capital es cerca de 2.5 el PIB, esto implica un aumento del PIB del 30%. Siendo el PIB de Colombia cercano a US \$ 80 mil millones, esto implica una pérdida anual de US \$ 24 mil millones, el doble de las exportaciones colombianas de un año, y dos veces lo que la Nación recauda en impuestos en un año.

Un cálculo más modesto pero también significativo resulta de una comparación de Colombia con Chile. El índice de percepción de la corrupción de Chile es cuatro puntos más alto que el de Colombia. En caso de que Colombia disminuya sus índices de percepción de la corrupción al nivel de Chile, la productividad de su capital aumentaría 8%, y el PIB 20%, equivalente a US \$ 16 mil millones de dólares.

Sin embargo, se debe aclarar que a partir de estos resultados no se puede concluir nada sobre los efectos de la corrupción en el crecimiento económico, pues se trata de efectos que se presentan una sola vez en la productividad del capital. Sería necesario otro tipo de estudios estadísticos para inferir efectos sobre crecimiento, distinto de los efectos sobre el nivel de producto.

Los cálculos anteriores sugieren que los efectos de la corrupción sobre el PIB en Colombia parecen mucho más altos que las estimaciones realizadas hasta ahora. Proporcionan también una señal de que probablemente el fenómeno de la corrupción es mucho mayor que el obtenido en trabajos previos mediante estimaciones de la cuantía de los sobornos en los contratos públicos.

En todo caso, estos cálculos deben tomarse con cautela, pues la relación entre productividad del capital y corrupción puede ser en sentido

inverso, es decir, cuánta más alta es la productividad del capital menores serán los índices de corrupción.

Con base en resultados de un trabajo empírico de corte transversal Osborne (2004) sugiere que las sociedades que permanecen abiertas continuamente a actividades que elevan la productividad, eventualmente entrarán en un estado de despegue de fuerzas anticorrupción, análogo al eventual mejoramiento en la distribución del ingreso que ocurre en los casos de industrialización exitosa. La razón es que los aumentos en la productividad pueden generar decrecimientos en las actividades de búsquedas de renta. Una implicación de esta lectura de la causalidad es que las políticas que promueven la productividad, como mejoramientos en la salud pública y en la educación, y economías más liberales pueden generar incentivos para invertir en ordenamiento legal y orden.

En realidad lo que parece sugerir las discusiones anteriores sobre causalidad es que los países en desarrollo pueden aumentar su productividad haciendo esfuerzos por mejorar sus instituciones y disminuir exógenamente los niveles de corrupción. Igualmente, los aumentos en productividad inducidos por políticas públicas, pueden disminuir los índices de corrupción, de tal manera que la combinación de estas políticas podría generar un círculo virtuoso.

Este estudio relaciona un ordenamiento de 49 países, entre los cuales se encuentra Colombia, con base en un índice de transparencia con la inversión extranjera directa, índice construido con base en el ranking de países en términos de transparencia de International Country Risk Guide de Political Risk Services. La tabla 1 muestra los principales resultados del índice y la ubicación de Colombia respecto a los demás países considerados; entre mayor sea el índice mayor es el nivel de transparencia del país.

**Tabla 1. Colombia y el Índice de Transparencia de 49 Países.**

<b>Indice</b>	
PROMEDIO	27,5
MEDIANA	26,0
Colombia	25.5
Máximo Nueva Zelanda	38
Mínimo: Malasia	8,5
<b>Otros datos</b>	
No de países	49
Puesto Colombia	32

Fuente: Zderek Drabek, Warren Payne 2001.

#### **4.1 EFECTOS SOBRE LA EQUIDAD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.**

En cuanto al cumplimiento de los objetivos sociales del Estado, la corrupción entorpece el papel del Gobierno en la redistribución del ingreso y en la lucha contra la pobreza. Los argumentos que por lo general presentan los economistas incluyen:

Los individuos con mayores conexiones sociales, los cuales pertenecen a grupos sociales de altos ingresos, reciben beneficios por parte de los corruptos, Tanzi (1995, 1998). En United Nations Development Programme (1997), se encuentra que la corrupción incentiva los proyectos que son intensivos de capital e incentiva menos los que son intensivos en trabajo, esto priva a los más pobres de oportunidades de obtención de ingresos.

Igualmente se ha mostrado como esta incentiva el funcionamiento del sector informal y la evasión de impuestos, además de distorsionar los programas para combatir la pobreza (Carter-Bresson, 2000).

En muchos países, las empresas-especialmente las pequeñas-, son obligadas por los empleados públicos a pagar por obtener algún resultado o para evitar resultados negativos. Con frecuencia esos pagos son hechos como condición para mantener el negocio.

En los estudios empíricos se ha establecido una correlación inversa entre corrupción y medidas de distribución del ingreso como el coeficiente de GINI. Gupta, Davoodi, y Alonso-Terme encuentran evidencia de significativos efectos

distributivos adversos de la corrupción. Un empeoramiento del índice de corrupción de un país de una desviación estándar aumenta el coeficiente de GINI en 11 puntos, y un aumento de una desviación estándar en el crecimiento de la corrupción reduce el ingreso de los pobres en 4.7 puntos por año.

Mauro (1997) muestra que la corrupción está negativamente asociada con el gasto del gobierno en educación. Un incremento en la corrupción de una unidad (en una escala de 0 a 10) baja la razón de gasto público en educación en 0.2 puntos porcentuales del PIB.

Gupta *et al* (1998) establecen que un alto nivel de corrupción incide en las tasas de mortalidad infantil, en los porcentajes de bebés con bajo peso al nacer, y tasas de deserción en la escuela primaria. Un incremento en la corrupción de una unidad (en una escala de 0 a 10) eleva la tasa de mortalidad infantil en promedio de 1.1 a 2.7 muertes por 1.000 nacidos vivos.

Una conclusión de los resultados anteriores es que mejoramientos en salud y educación no requieren necesariamente un gasto público más alto.

## 5. DESORGANIZACIÓN DOCUMENTAL Y EFICACIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA

Es evidente que la desorganización documental resta eficacia a las acciones del Estado en la lucha contra la pobreza y aumenta la desigualdad social. Identificamos cuatro razones principales por las cuales la desorganización documental genera ineficiencia en detrimento de la lucha contra la pobreza y la desigualdad:

- Genera desperdicio de recursos públicos relacionado con fallas de la administración pública.
- Facilita el fraude y la corrupción, lo cual redistribuye el ingreso de una manera arbitraria.
- Los subsidios del Estado son recibidos por personas que no se encuentran en condiciones de pobreza.
- Parte de la población pobre no recibe subsidios o atención del Estado a los cuales tienen derecho.

Para ilustrar la pérdida de efectividad de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza que puede generar la desorganización documental hacemos referencia a una evaluación reciente del Sistema de Identificación de Beneficiarios de los Subsidios del Estado, SISBEN en Colombia, realizada por el Gobierno Nacional y Naciones Unidas.

El SISBEN permite hacer una clasificación socioeconómica y de vulnerabilidad mediante una encuesta, para identificar y ordenar hogares, familias e individuos que por sus características califican para recibir, prioritariamente, los beneficios de los programas. El sistema pretende lograr una mayor equidad mediante la asignación de subsidios a las personas más pobres, para lo cual es necesario identificar correctamente a los hogares y personas que merecen atención prioritaria. La variable principal que busca identificar la encuesta es la *"capacidad de las familias para generar ingresos a corto plazo..."* (Misión Social, DNP, 2003).

La información de la encuesta también ayuda a orientar el gasto social y a la consecución de los objetivos de política social del Estado, enfocándose en cuatro programas prioritarios: educación, salud, vivienda, y agua potable y alcantarillado. Por otro lado permite reconocer las dificultades para alcanzar los objetivos de esta política, además ayuda a la planeación local, identificando los perfiles de pobreza de la población más deprimida.

El documento desarrollado por el Gobierno y Naciones Unidas, "*¿Quién se beneficia del SISBEN? Evaluación Integral*", identifica cuatro tipos de dificultades principales para la consecución de los objetivos de la encuesta, todas relacionadas con la información, estas son:

- La distorsión de la información por parte de los encuestados.
- La debilidad institucional de los sistemas de información y seguimiento de los diferentes niveles de Gobierno, generalmente desarticulados, obsoletos y sin control de calidad.
- La obsoleta administración pública hace que haya dificultades en cuanto a la información con las personas, los puntajes para la asignación de subsidios y carnés.
- La ausencia de canales de información donde haya participación comunitaria, que permitan que la información llegue a tiempo y correctamente y que haya mayor transparencia en el uso y manejo de los instrumentos.

De las dificultades arriba señaladas surgen tres consecuencias principales:

- Con frecuencia los beneficios son recibidos por personas no pobres.
- Existen dificultades para el acceso de las personas que realmente merecen la atención prioritaria. Esto es resultado de las deficiencias de la información y la escasez de recursos a medida de que personas no pobres se beneficien del subsidio y utilicen los recursos disponibles.
- Problemas de duplicidad de registros. No hay un control estricto de registros dado que no hay obligación por parte de los alcaldes de reportar las duplicidades a una instancia mayor, tampoco tienen la obligación de cotejar las bases de datos con las de otros municipios para buscar si una persona está registrada varias veces.

Todas estas consecuencias generan elevados costos para el Estado. El Gobierno y Naciones Unidas encontraron que al buscar duplicaciones entre la base de datos del SISBEN, 872.935 eran duplicados y 951.996 eran sobrantes. Uno de los factores que más influye en los registros duplicados es la migración de personas, pues no hay un mecanismo para borrar del registro de un municipio a una persona que migra a otro municipio.

Hay dos formas para identificar a los beneficiarios del sistema: identificación por áreas geográficas donde se concentra una cantidad mayor de pobres que en el resto del país y la identificación individual de hogares, familias o individuos pobres, en esta última es donde se presentan los problemas de información.

El soporte documental en este caso es importante, entendido como los documentos físicos que respaldan la base de datos. Según el Ministerio de Salud, después de realizar una encuesta, el soporte documental declarado por las alcaldías, era del 96.8%. Pero ellos mismos al hacer un análisis más profundo del caso arrojó que realmente este soporte documental era de solo el 61.6%. Lo más interesante de este hecho es que los motivos por los cuales no había claridad en las cifras era que los documentos: se habían dado de baja, estaban deteriorados, se habían perdido o estaban en la bodega.

La anterior es una muestra de los costos potenciales que para la sociedad genera la desorganización documental. El hecho de que no haya un registro fiel para ser cotejado impide tener claridad en cuanto a los subsidios que realmente están llegando al ciudadano necesitado y que se está escapando para otras personas que no lo necesitan.

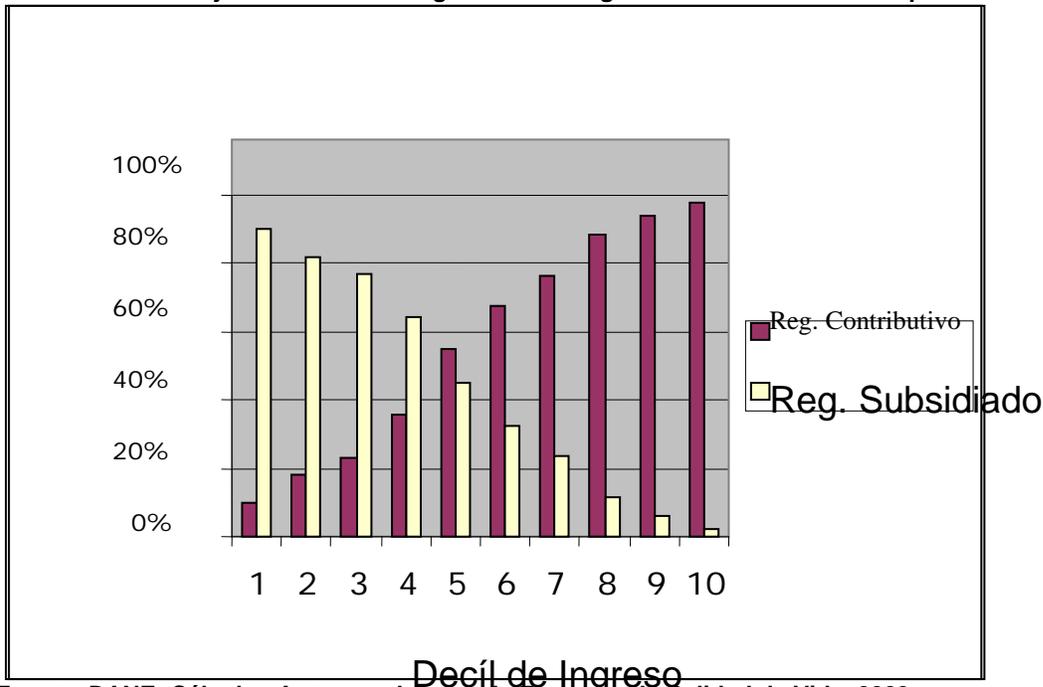
No hay en el estudio mencionado estimaciones de los efectos que sobre las políticas públicas ocasionan estas fallas en la encuesta. De esta manera, hay una gran incertidumbre sobre los resultados de la distribución de los subsidios del Estado en Colombia, como resultado de las deficiencias de la encuesta en la que se basa la calificación de los potenciales beneficiarios del subsidio.

Uno de las distorsiones más grandes parece estar en que personas de ingresos medios se benefician de los subsidios del Estado. La gráfica 1 muestra la participación en el total de los afiliados pertenecientes al régimen contributivo y al régimen subsidiado en salud en Colombia, según la encuesta de calidad de vida de 2003.

Como se espera, en los deciles de ingresos más bajos es mayor la afiliación al régimen subsidiado y menor en los deciles más altos. Probablemente, los subsidios solo deberían cobijar los cuatro primeros estratos, pero en la gráfica se observa que en los deciles intermedios existe un porcentaje desproporcionado de personas pertenecientes al régimen subsidiado. En la medida en que las cifras corresponden al hogar, este incluye personal del servicio y pensionistas, razón por la

cual aún en los estratos altos se observan personas afiliadas al régimen subsidiado. Probablemente, después de hacer estas depuraciones continúe siendo elevado el número de afiliados de niveles de ingresos medios al régimen subsidiado. Las fallas en los registros y en los archivos en el sistema de seguridad social en salud favorecen este tipo de comportamientos.

**Grafica 1. Porcentajes de Afiliación Regimenes de Seguridad Social de Acuerdo por Decil de Ingreso.**



Fuente: DANE; Cálculos Autor con base en la Encuesta de Calidad de Vida, 2003

De forma similar la Tabla 2 muestra el costo del régimen subsidiado en salud según decil de ingreso. En ella se evidencia no solo el costo del servicio en millones de pesos, el cual asciende a 1.811.999 millones de pesos, sino también el porcentaje de participación de cada respectivo decil de ingreso. Así, en cuanto a la participación en el costo total, los cuatro primeros deciles de ingreso reciben el 67% de los subsidios en salud, y los deciles 5, 6 y 7 reciben el 25%. Teniendo en cuenta que los subsidios se estiman en 1.8 billones de pesos, esto implica que \$450 mil millones anuales se desvían a personas que no los requieren.

**Tabla 2. Costo del Régimen Subsidiado en Salud Según Decil de Ingreso**

Decil adulto equivalente	Costo servicio (millones de pesos)	% decil	% acumulado
1	338.535	18,7%	18,7%
2	307.285	17,0%	35,6%
3	292.529	16,1%	51,8%
4	275.550	15,2%	67,0%
5	198.195	10,9%	77,9%
6	158.267	8,7%	86,7%
7	119.772	6,6%	93,3%
8	67.286	3,7%	97,0%
9	38.604	2,1%	99,1%
10	15.977	0,9%	100,0%
TOTAL	1.811.999	100,0%	100,0%

Fuente: DANE; Cálculos Autor con base en la Encuesta de Calidad de Vida, 2003

La tabla 3 muestra el número de afiliados y beneficiarios de los regímenes contributivos y subsidiados según la Encuesta de Calidad de Vida:

**Tabla 2. Número de Personas Afiliadas al Régimen Contributivo**

DECIL ADULTO EQUIVALENTE	CONTRIBUTIVO			SUBSIDIADO	TOTAL		
	AFILIADOS	COTIZANTES	BENEFICIARIOS	AFILIADOS	AFILIADOS	COTIZANTES	BENEFICIARIOS
1	199.659	43.492	156.167	1.872.193	2.071.851	43.492	156.167
2	380.498	70.902	309.596	1.699.370	2.079.868	70.902	309.596
3	488.270	114.044	374.226	1.617.770	2.106.040	114.044	374.226
4	854.621	240.915	613.706	1.523.870	2.378.491	240.915	613.706
5	1.328.353	414.784	913.569	1.096.073	2.424.427	414.784	913.569
6	1.829.493	608.782	1.220.712	875.259	2.704.752	608.782	1.220.712
7	2.117.902	759.357	1.358.545	662.375	2.780.277	759.357	1.358.545
8	2.828.508	1.098.633	1.729.875	372.110	3.200.618	1.098.633	1.729.875
9	3.226.638	1.470.375	1.756.262	213.490	3.440.128	1.470.375	1.756.262
10	3.756.906	1.970.283	1.786.623	88.355	3.845.261	1.970.283	1.786.623
TOTAL	17.010.848	6.791.567	10.219.281	10.020.866	27.031.714	6.791.567	10.219.281

Fuente: DANE; Cálculos Autor con base en la Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

Una investigación detallada debería establecer, además, la efectividad de la atención a las personas del régimen subsidiado. Es posible, además, que exista una brecha entre el valor real de los servicios recibidos por los beneficiarios y el costo declarado por instituciones pertenecientes al régimen.

## **6. PENSIONES Y CORRUPCIÓN**

Las pensiones son una fuente potencial de corrupción y fraude, facilitada por la desorganización documental. Los casos de corrupción más sonados en los medios de comunicación es el Foncolpuertos, pero hay también investigaciones en otras entidades del Estado sobre documentación falsa para obtener el derecho a la pensión.

Actualmente, hay discrepancias entre el valor actuarial reconocido por la Nación y el valor calculado por las universidades territoriales. Sin embargo, estas diferencias corresponden a irregularidades aparentes en la aplicación de la ley en las universidades territoriales que a casos de corrupción como el de Foncolpuertos, al reconocerle derechos al personal aparentemente en contradicción con lo establecido en la Ley 100 de 1993. Aunque se ha sugerido la presencia existencia de corrupción relacionada con la manipulación de documentos, no existe a la fecha una investigación sistemática sobre el alcance de este fenómeno en las universidades territoriales. En todo caso, la Nación y las universidades territoriales tardaron diez años organizando la información y realizando cálculos actuariales para llegar a un acuerdo sobre los valores reconocidos y los que están en discusión. Este atraso reduce el bienestar de las personas que realmente tienen derechos, genera desconfianza en la administración pública, e incluso problemas de gobernabilidad en las universidades territoriales.

La situación contraria también se presenta, es decir la vulneración del derecho a la pensión por la desorganización documental. Estas fallas obligan al trabajador a acudir a sus propios archivos para demostrar sus derechos y recurrir a las acciones de tutela para obtener el reconocimiento (Por ejemplo, véase la tutela 2004-00558-00T).

## **7. GLOBALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DOCUMENTAL**

La necesidad creciente de entrar a interactuar en los mercados internacionales ha hecho que las empresas centren su atención en mejorar sus procesos de producción y de gestión para ser tomados en cuenta en los mercados externos ya sea de bienes, servicios o de capitales. Colombia en este momento está negociando un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Las oportunidades de que las pequeñas y medianas empresas para exportar bienes y servicios mercado, y para compartir riesgos con empresas extranjeras, dependen en gran parte de su capacidad para formalizar sus actividades. Hay dos problemas que se han identificado: a) el ordenamiento y la estandarización de la contabilidad de la empresa ya sea para que los inversionistas entren a participar directamente de la empresa o para que la empresa entre a participar de los mercado de capitales del exterior, la gestión documental; b) la estandarización de los procesos en donde se tienen que cumplir estrictos controles de calidad y fitosanitarios, y reglamentaciones internacionales de medio ambiente.

Uno de los problemas principales que se encuentran en empresas de servicios públicos, que son susceptibles a tener inversión extranjera, es que no tienen conocimiento real del valor de sus activos, también una valoración menor a causa de la falta de seguimiento y control, existe desorganización documental. Estos hechos no permiten una buena gestión ni tampoco tener una buena reputación tanto para los inversionistas ni para la entrada a los mercados de capitales.

En los últimos años se ha presentado una competencia entre países para poder atraer la mayor cantidad de inversionistas extranjeros, la inversión extranjera se considera un motor de desarrollo importante para los países en desarrollo, por lo que los inversionistas están mirando con lupa los diferentes proyectos, cuantificando minuciosamente cada una de las característica de la empresa. Pero es un hecho que la falta de información puede causar dos efectos, por un lado puede que la inversión no entre al país, o que la inversión no sea enfocada correctamente y no produzca el efecto esperado en la economía.

## **8. CONSIDERACIONES FINALES**

La desorganización documental es parte del engranaje del fraude y la corrupción. Causa de la corrupción, pues influye en la probabilidad de que un funcionario o un particular ser encontrado responsable de una actuación ilegal. Puede ser también un resultado de la corrupción en la medida en que los funcionarios corruptos están interesados en mantener

desorganizados los archivos y la documentación para dificultar posibles investigaciones.

La mayor parte de la literatura económica considera que la corrupción es nociva para la economía, pero bajo ciertas condiciones en el Estado inhibe el funcionamiento de los mercados puede ser incluso favorable. En teoría, la corrupción es una falla del Estado y sus costos están asociados a la pérdida de eficacia de sus actuaciones, e incluso al empeoramiento de las condiciones de funcionamiento de la economía en algunas situaciones extremas.

En cuanto fallas del Estado, los costos de la corrupción están asociados con ineficiencias en el sentido que el Estado no corrige o que incluso genera, pero también con las consecuencias negativas sobre la desigualdad y la extensión de derechos de las personas.

La medición de los costos de la corrupción es un tema bastante complejo, pues de una parte implica medir el fenómeno, y de otra comparar los resultados reales de la economía con respecto a un ideal desconocido. Las mediciones internacionales se basan en encuestas de percepción, y la medición de los costos en su gran mayoría son estudios de corte transversal en los cuales se relacionan los indicadores de percepción con algunas variables económicas claves, como el crecimiento, el ingreso y la inversión.

Los economistas han presentado una serie de explicaciones cualitativas sobre los efectos de la corrupción en la economía, centradas principalmente en los incentivos para la inversión y la innovación. Más limitados han sido los trabajos empíricos, los cuales en su gran mayoría son estudios de corte transversal en los cuales se trata de establecer la relación entre algún indicador de corrupción y algunas variables macroeconómicas.

En Colombia no se ha medido los costos económicos de la corrupción: a lo sumo se ha intentado medir la corrupción a partir de supuestos sobre los sobornos en contratos públicos. La extensión de trabajos empíricos internacionales a los datos de Colombia muestra que los efectos de la corrupción sobre el stock de capital y la producción pueden ser considerables. Es probable también una causalidad inversa, de tal manera que una disminución en la corrupción esté causada por aumentos en la productividad general de la economía. Sin embargo, la moraleja es que las políticas encaminadas a aumentar la productividad y

a mejorar exógenamente las instituciones públicas pueden generar un círculo virtuoso de menor corrupción y mayor productividad. Dentro de las actuaciones exógenas están los esfuerzos por organizar los archivos y documentos públicos.

La corrupción no sólo influye en la eficiencia del sistema económica. Los estudios empíricos internacionales respaldan la hipótesis de que mayor corrupción está asociada con mayor desigualdad y pobreza. Los efectos de la desorganización documental en el incumplimiento de las funciones del Estado en Colombia, en relación con la distribución del ingreso y la pobreza pueden ser considerables. Un análisis de los resultados de la encuesta de calidad de vida de 2003 para Colombia, muestra que estratos medios se están beneficiando indebidamente de los subsidios del Estado, y esto puede estar asociado con problemas de información y desorganización documental, según revelan estudios oficiales.

La organización documental es importante también para insertar productivamente las empresas en la economía internacional, especialmente ahora en que se está discutiendo el TLC con los Estados Unidos, pues la presencia en los mercados complejos de los países industrializados exige un elevado nivel de formalización de las empresas, y dentro de este proceso es determinante mantener información organizada, que permita a los representantes de los consumidores de otros países realizar verificar el cumplimiento de condiciones mínimas de diversa índole. El aprovechamiento de los mercados de capitales internacionales para créditos, capitalizaciones, ventas de activos, fusiones, por parte de empresas públicas y privadas es también función de la capacidad para manejar la información y la documentación de los negocios.

Debido a los efectos negativos de la desorganización documental sobre el uso de los recursos públicos y el reconocimiento de derechos, es necesario que los organismos de control aborden el problema de manera sistemática, adelantando programas para evaluar la organización documental en las entidades públicas responsables de certificar y examinar la consistencia de las certificaciones y los documentos.

## REFERENCIAS

- Abed**, G. T.; Sanjeev G. (1999). The Economics of Corruption: an Overview. World Bank.
- Azfar**, O. Lee, Y. y Swamy, Anand. (2000). "Causes and Consequences of Corruption" World Bank.
- Badel**, M. (1999). Costos de la Corrupción en Colombia. Archivos de Macroeconomía. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- Carter-Bresson**, Jean, "Economics of Corruption", The Observer No 220, April 2000.
- Gupta**, S. Davoodi, H. y Alonso-Terme, R. (1998) "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?". International Monetary Fund.
- Lambsdorff**, Johann Graf (1997) How Corruption Affects Economic Development. World Bank.
- Lash**, N. (2003). "Corruption and Economic Development". Loyola University Chicago.
- Leff**, N. (1964). "Economic Development Through Bureaucratic Corruption". American Behavioral Scientist.
- Liiv**, M. (2004). "The Causes of Administrative Corruption. Hypotheses for Central and East Europe". University of Tartu.
- Mauro**, P. (1995). "Corruption and Growth". Quarterly Journal of Economics, 110 (3), S. 681-712.
- \_\_\_\_\_ (1997). "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: a Cross Country Analysis". En: Elliot, A.K. (Ed). Corruption and Global Economy (83-108). Washington D.C. Institute of International Economics.
- Merz**, C. (2004). "Corruption in an Unstable Environment". University of Munich.
- Misión Social**, DNP y Naciones Unidas (2003). ¿Quién Se Beneficia del Sisben? Evaluación Integral. Bogotá
- Murphy**, K. M., A. Shleifer and R. W. Vishny (1991). "The allocation of talent: Implications for Growth". Quarterly Journal of Economics, 106, May, pp. 503-30.
- \_\_\_\_\_ (1993) "Why is Rent-Seeking so costly to growth? Amer. Econ. Rev. May 83(2) pp 409-14.
- Myrdal**, Gunnar (1968). "Asian Drama: An Inquiry in to the Poverty of Nations". Twentieth Century Fund. New York.
- North**, D (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge, Mass. Cambridge University Press.
- Osborne**, Evan, Corruption and its alternatives: a takeoff theory of good governance, Graduate School of Economics, Osaka University, May 2004
- Shleifer**, Andrei and Robert W. Vishny (1993): "Corruption." Quarterly Journal of Economics, 108, S. 599–617.

**Swamy**, A. Snack, S. Lee, Y. Azfar, O. (2001) "Gender and Corruption". Journal of Development Economics. Vol. 64, 25-55.

**Stiglitz J.** (2002) La Economía del Sector Público. Prentice Hall. New York.

**Tanzi**, V.; Hamid D. (1997): "Corruption, Public Investment, and Growth", International Monetary Fund Working Paper, 97/139.

**Tanzi**, Vito (1998). "Corruption Around The World". International Monetary Fund. Staff Paper. Vol. 45 # 4.

**United Nations** (1997) United Nations Development Program (1997). Human Develop Report. Oxford: Oxford University Press for UNDP.

**Wei**, Shang Jin. 1997. "How Taxing is Corruption on International Investors?" NBER Working Paper No. 6030.

**World Bank** (2000). Managing Records as The Basis for Effective Service Delivery an Public Accountability in Development: An Introduction to Core Principles for Staff of the World Bank and Its Partners; July.

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**

**“LA GESTION DOCUMENTAL Y LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA”**

**JORGE ENRIQUE CACHIOTIS SALAZAR  
HISTORIADOR  
ASESOR EN PROCESOS ARCHIVISTICOS**

**BOGOTA, FEBRERO 14 DE 2005**

## LA GESTION DOCUMENTAL Y LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

La gestión documental entendida como el proceso archivístico sistemático encaminado al eficiente, eficaz y efectivo manejo y organización de la documentación producida y recibida por una entidad, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su producción, trámite, utilización y conservación; es un programa archivístico planeado y diseñado en una entidad para normalizar y controlar la documentación y, así, garantizar el flujo documental y el alcance de la información de forma ágil y oportuna.

Esta metodología archivística permite no sólo contar con una visión exacta y completa de las políticas, funciones, programas y servicios de una entidad en esta materia - al normalizar todas las fases de la gestión documental - , sino que se convierte en una herramienta fundamental para prevenir y erradicar hechos de corrupción en la administración pública.

Es necesario contar con una legislación que apoye de manera directa este proceso en los archivos, como la de en nuestro país, que cuenta con la Ley 594 de 2000 - Ley General de Archivos – que en su Artículo 22 Procesos Archivísticos, plantea: “La gestión de documentos dentro del concepto de Archivo Total, comprende procesos tales como la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos”. Su implantación es obligatoria en todas la entidades públicas y aquellas privadas que cumplen funciones públicas, en los entes territoriales de nuestro Estado.

De esta manera, se presenta a continuación un documento elaborado a partir de la consulta de un mapa de riesgos de hechos de corrupción, realizado por el Archivo General de la Nación<sup>2</sup>, que pretende describir en la práctica, la gestión documental y sus dificultades en la aplicación, en cuanto a situaciones, problemas que inciden directamente al ser implementada, y los riesgos potenciales para que se presenten hechos de corrupción, así como una propuesta de acciones preventivas de estos hechos.

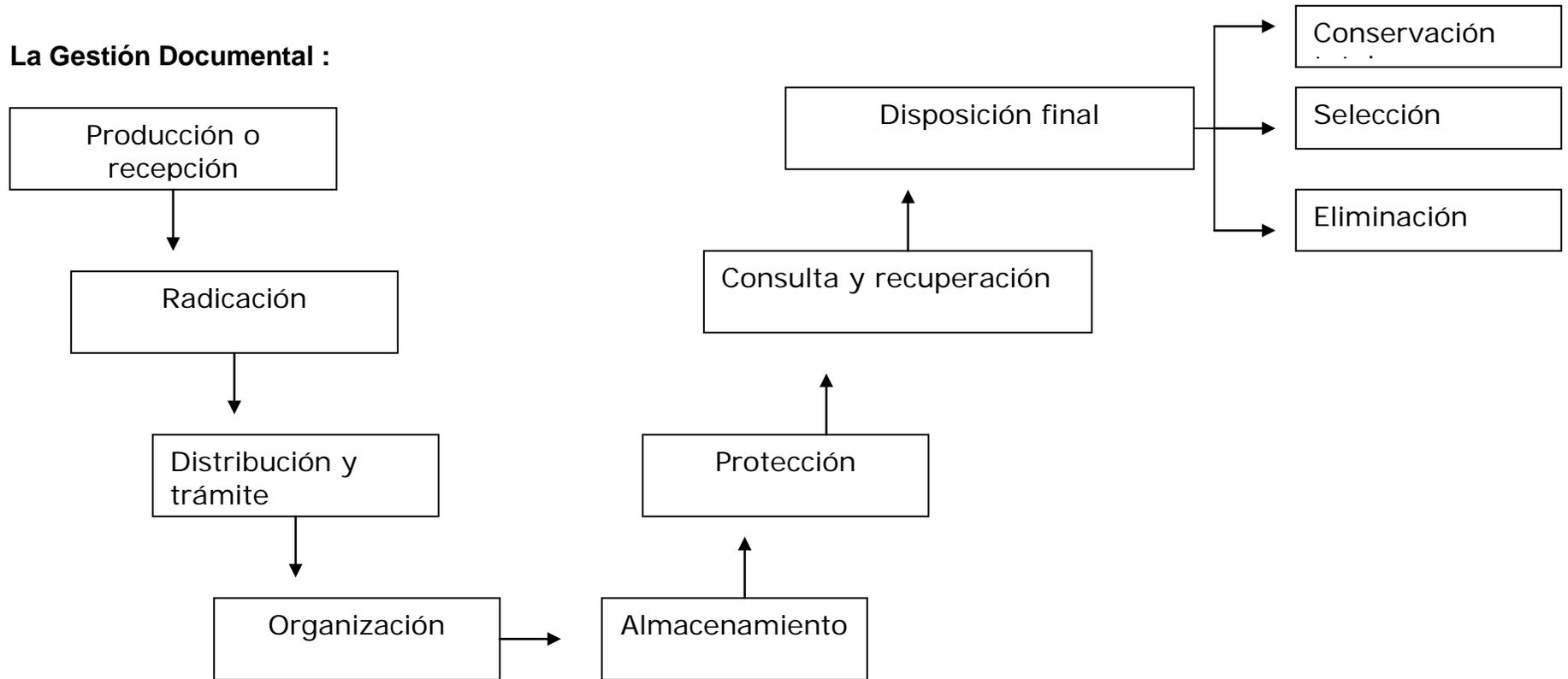
Se entiende que la gestión documental, como todos los procedimientos archivísticos, es un proceso que requiere de tiempo, paciencia, continuidad y perseverancia, pero también es cierto que en la medida que no participemos de manera conjunta unidades de archivo, los jefes, los profesionales, los técnicos, los auxiliares, etc., con el trabajo archivístico, estamos contribuyendo a que se sigan presentando hechos de corrupción en nuestro país.

---

<sup>2</sup> ES NECESARIO CITAR EL DOC, como se llamó en su momento.

Para la presentación del documento se hace una breve descripción de cada proceso dentro de la gestión documental: producción o recepción, radicación, distribución y trámite, organización, almacenamiento, protección, consulta y recuperación, y la disposición final. Luego un cuadro en el que se describen situaciones que afectan la ausencia o aplicación de un programa de gestión, que se convierte en potenciales hechos de corrupción, así como una acción preventiva para erradicar estos hechos de nuestras instituciones públicas.

**La Gestión Documental :**



**Producción o recepción documental**, inicio o fase de un trámite en desarrollo de las funciones de una unidad administrativa. La producción o recepción se presenta cuando: un trámite es iniciado y terminado en el interior de una oficina, o cuando se adelanta para dar respuesta a una gestión externa y, por último, en la interacción de un trámite que relaciona documentos internos y externos.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
<p>1. Ausencia o exceso de formatos para resolver un asunto en un trámite para el cual no se ha definido un número de copias, y anexos documentales correspondientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demoras excesivas en la resolución de un asunto, afectando tanto la gestión interna como el servicio al ciudadano.</li> <li>▪ Trámites innecesarios, congestión, e incontrolado crecimiento de la documentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Soborno a funcionarios para acelerar los trámites.</li> <li>▪ Causa aumento de burocracia administrativa para resolver trámites innecesarios.</li> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normalización del procedimiento administrativo y trámite documental, desde la producción o recepción, incluyendo la radicación y expedición de formatos.</li> </ul>

		cómplice de la corrupción.	
2. La utilización de formatos no actualizados en un trámite.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Repetición innecesaria de procesos.</li> <li>▪ Pérdida de tiempo.</li> <li>▪ Gastos innecesarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Causa aumento de burocracia administrativa para resolver trámites innecesarios.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actualización permanente de formatos y trámites que permitan mayor agilidad a la gestión administrativa y documental.</li> </ul>
3. Falta de controles para administrar el flujo documental y ausencia de procedimientos documentales para registrar el trámite.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispersión de documentos en áreas que no corresponden.</li> <li>▪ Pérdida de tiempo durante el trámite para resolver un asunto.</li> <li>▪ Incumplimiento en acciones que tienen términos de vencimiento, (procesos jurídicos o administrativos, entre otros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Congestión y desorden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Control, seguimiento y evaluación permanente, al procedimiento administrativo y trámite documental.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de decisiones sin contar con información suficiente.</li> <li>▪ Desorden en la conformación del expediente con sus respectivos tipos documentales que reflejen el trámite documental.</li> <li>▪ Imposibilidad de identificar el estado de los trámites.</li> <li>▪ Firma de documentos no actualizados.</li> </ul>	<p>documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> <li>▪ Subjetividad en toma de decisiones, y desperdicio de información que se tiene.</li> <li>▪ Alteración de documentos suscritos por personal no autorizado para ejercer competencias.</li> <li>▪ Generar trámites para favorecer a terceros o para que un funcionario de la entidad obtenga lucro personal.</li> </ul>	
4. Falta normalizar la elaboración de los Actos Administrativos -	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de decisiones <i>a posteriori</i> acomodando la numeración a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acciones ilegales por incorporación de actos administrativos que no</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Control y seguimiento a los consecutivos de</li> </ul>

<p>decretos, acuerdo, resoluciones, entre otros – y control de los mismos.</p>	<p>conveniencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de Actas “ejecutivas”, que no registran detalles importantes que llevan a la toma de decisiones.</li> <li>▪ Conocimiento <i>a posteriori</i> de una norma realizando acciones particulares.</li> </ul>	<p>fueron gestionadas oportunamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de detalles en los Actos Administrativos, facilitando hechos de corrupción.</li> <li>▪ Despilfarro, o provecho personal o de terceros, al utilizar de manera <i>a posteriori</i> decisiones tomadas en normas, o actos administrativos, al utilizar indebidamente o cambiar rubros presupuétales de la entidad.</li> </ul>	<p>actos administrativos</p>
--	--	---	------------------------------

**Radicación**, proceso mediante el cual se registra oficialmente el recibo o emisión de una comunicación escrita en cualquier soporte, asignando un número consecutivo. Así mismo, se debe recoger información mínima que describa un asunto, para poderle realizar luego seguimiento y control.

SITUACION	PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL	RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION	ACCION PREVENTIVA
1. Radicación en las oficinas de gestión sin control central	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada oficina es una isla independiente en el control y seguimiento de las comunicaciones.</li> <li>▪ Repetición de respuestas.</li> <li>▪ Respuestas con diferentes criterios, sin unificación previa antes de salir de la entidad.</li> <li>▪ No existe un radicado unificado oficial, o se asignan números repetidos.</li> <li>▪ Desconocimiento del trámite cumplido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgación y utilización indebida de información reservada.</li> <li>▪ Ocultamiento de información.</li> <li>▪ Emisión de conceptos suscritos por personal no autorizado, que comprometen a la entidad y pueden beneficiar a funcionarios de la entidad o a terceros.</li> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centralizar las comunicaciones en la oficina de correspondencia, y crear un radicador único de comunicaciones internas y externas.</li> </ul>
2. Radicación con control central, con o sin reglamentación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direccionamiento herrado, con pérdida de tiempo en el trámite.</li> <li>▪ Separación o solicitud de "guardar" un número de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios, por direccionamiento herrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Funcionarios calificados de confianza y manejo. Es necesario un</li> </ul>

	<p>radicación para diligenciar <i>a posteriori</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Retardar el trámite en la radicación.</li> <li>▪ Recepción o envío de comunicaciones sin verifican anexos.</li> <li>▪ Permitir la utilización de distintos formatos y "logos" de la entidad desactualizados.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidades para emitir políticas, conceptos, certificaciones, autorizaciones, etc., para adelantar diferentes trámites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> <li>▪ Ocultamiento de información.</li> <li>▪ Alteración del orden cronológico de turno.</li> <li>▪ Acciones ilegales por incorporación de comunicaciones que no fueron gestionadas oportunamente.</li> <li>▪ Emisión de conceptos suscritos por personal no autorizado, que comprometen a la entidad y pueden beneficiar a funcionarios de la</li> </ul>	<p>seguimiento y control al sistema de radicación central.</p>
--	--	--	--

		<p>entidad o a terceros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por utilizar logos, y formatos desactualizados se puede presentar pérdida de identidad corporativa, y falsedad de documento.</li> </ul>	
3. Falta de profesionalismo, capacitación y remuneración. de baja y	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad legal y administrativa relacionadas con esta función y pueden ser fácilmente manipulables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fácilmente se puede inducir a radicar documentos con fechas apócrifas.</li> <li>▪ Recepción o envío de comunicaciones suscritas por personal no autorizado para ejercer competencias.</li> <li>▪ Lucro personal para realizar labores consideradas operativas y de baja remuneración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación, actualización y profesionalización en cultura archivística.</li> </ul>
4. Recursos tecnológicos inapropiados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Radicación a partir de hojas de calculo (EXCEL) son fácilmente alterables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alterar fecha y hora de ingreso de documentos.</li> <li>▪ Reservar o adicionar números de radicación a criterio y sin control legal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un sistema de radicación consistente y de valor probatorio que garantice la inalterabilidad e integridad del proceso de</li> </ul>

			radicación.
5. Ausencia de reglamentación para la radicación de comunicaciones oficiales electrónicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de políticas y mecanismos que permitan la radicación de documentos transferidos o recibidos, vía electrónica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilitar envío y recepción de documentos sin radicación, para eludir responsabilidades.</li> <li>▪ Fuga de información para uso personal o de terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Políticas y reglamentación de la radicación de documentos electrónicos.</li> </ul>

**Distribución y trámite**, una vez radicada la documentación, se procede a la distribución en las distintas unidades administrativas dando inicio al trámite en cumplimiento de las respectivas funciones. Puede darse el caso de redireccionarse, por errores en la distribución, o como parte de un trámite que requiere pasar por otras dependencias. Al terminar el trámite, si se requiere, puede ser sometida a una distribución de salida. El trámite refleja el flujo documental desde su producción o recepción hasta su disposición final, conformando cada expediente con sus respectivos tipos documentales.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Ausencia de reglamentación y capacitación, en el direccionamiento de documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de registros de entrega de documentos oficiales en oficinas.</li> <li>▪ Falta de responsabilidad de un funcionario para recibir los documentos en cada Oficina.</li> <li>▪ Desconocimiento de los trámites, distribuyendo intuitivamente los documentos radicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Utilización indebida de información reservada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentar la distribución documental</li> </ul>
2. Ausencia de reglamentación, aplicación y conocimiento de los procedimientos administrativos y trámites documentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de nuevos procedimientos, desconociendo los existentes, generando repetición de trámites y deficiencia administrativa.</li> <li>▪ Pérdida de tiempo y dinero tanto de la administración, como del usuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normalización de procedimientos y flujos documentales, de actualización permanente.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expedientes sin los respectivos soportes o tipos documentales que validen el trámite respectivo.</li> <li>▪ Sanciones por vencimiento de términos jurídicos y administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> </ul>	
3. Falta de profesionalismo y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad legal y administrativa relacionadas con esta función</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fácilmente se puede inducir a una mala distribución o tramitación de documentos bajo presión o soborno.</li> <li>▪ Distribución y tramitación de procesos suscritos por personal no autorizado para ejercer competencias.</li> <li>▪ Lucro personal para realizar labores consideradas operativas y de baja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación, actualización y profesionalización en cultura archivística.</li> </ul>

		remuneración.	
--	--	---------------	--

**Organización**, debe respetar los principios de procedencia y orden original (natural), y se establece, previa valoración documental, una clasificación y ordenación de los expedientes. Exige contar con una tabla de retención documental de la entidad, para garantizar la continuidad de la organización desde la producción o recepción hasta su disposición final, durante el ciclo vital de los documentos. Y para los fondos acumulados, su respectiva tabla de valoración documental por carecer de un programa de gestión documental.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
<p>1. Carencia de una clasificación documental de la entidad, según fondo, sección, y series respetando los principios archivísticos. Ausencia de tablas de retención documental o mal elaboradas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acumulación de documentos sin organización en el ciclo vital del documento: caos archivístico.</li> <li>▪ Duplicidad irracional de documentos y expedientes.</li> <li>▪ Desagregación de expedientes sin criterios archivísticos, en distintas carpetas y dependencias.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el uso, manipulación y consulta de los expedientes.</li> <li>▪ Carencia de administración documental.</li> <li>▪ Generación de fondos acumulados en soporte papel y otros soportes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La elaboración de las tablas de retención y de valoración documental permitirán el control en la definición de las series que deben tener cada dependencia, sus tiempos de retención y su disposición final, garantizando una buena gestión documental en el ciclo vital del documento.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilita la destrucción indiscriminada de documentos sin los debidos procesos de valoración y eliminación.</li> <li>▪ Caos archivístico en cualquier soporte y fase del ciclo vital del documento, sinónimo de corrupción.</li> </ul>	
2. Ausencia de reglamentación que permita la aplicación y actualización del esquema de clasificación y tabla de retención documental existente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de obligatoriedad de aplicación y actualización en la creación de expedientes.</li> <li>▪ Falta de auditoria o seguimiento a los procesos de aplicación y actualización de organización de expedientes.</li> <li>▪ Duplicidad irracional de documentos y expedientes.</li> <li>▪ Desagregación de expedientes sin criterios archivísticos, en distintas carpetas y dependencias.</li> <li>▪ Organización de expedientes de manera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Expedientes organizados sin criterios archivísticos y por necesidades particulares, desagregando la serie generando: dificultad en la toma de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentación para la aplicación y actualización de las tablas de retención y, por consiguiente, la organización documental.</li> </ul>

	<p>autónoma en las secciones administrativas en obediencia a exigencias del Jefe.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desorganización de expedientes y documentos en atención a nuevas funciones.</li> <li>▪ Aplicación y divulgación de sistemas de organización erróneos.</li> <li>▪ Distintos criterios y sistemas de clasificación, ordenación y organización documental en una misma sección administrativa.</li> <li>▪ Desconocimiento de los principios de procedencia y orden original, generando desorden en los sistema de archivo.</li> <li>▪ Ausencia de foliación en el ciclo vital del documento: archivo de gestión, central e histórico.</li> <li>▪ Personal cuya función es la organización documental, se dedica a otras actividades distintas al</li> </ul>	<p>decisiones, atención de requerimientos y servicio de consulta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Venta de información de reserva administrativa, para lucro de funcionarios de la entidad o a terceros.</li> <li>▪ Introducción de documentos sin el orden natural de su producción o recepción, alterando el normal desarrollo de la gestión para intereses particulares o a terceros.</li> </ul>	
--	---	--	--

<p>3. Falta de profesionalismo y capacitación</p>	<p>archivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad legal y administrativa relacionadas con esta función.</li> <li>▪ Duplicidad irracional de documentos y expedientes.</li> <li>▪ Desagregación de expedientes sin criterios archivísticos, en distintas carpetas y dependencias.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el uso, manipulación y consulta de los expedientes</li> <li>▪ Dificultad en la entrega y recibo de documentos debido al cambio del puesto de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fácilmente se puede inducir a una mala organización de documentos, por presión o soborno.</li> <li>▪ Organización dirigida por personal no autorizado incurriendo en congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ La no entrega de documentación debidamente organizada, al dejar el puesto de trabajo, propiciando falta de responsabilidad en la custodia documental y facilitando corrupción por pérdida de documentación.</li> <li>▪ Lucro personal para realizar labores consideradas operativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación, actualización y profesionalización en cultura archivística.</li> </ul>
---	--	--	---

		y de baja remuneración.	
4. Ausencia de reglamentación en el proceso de transferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las unidades administrativas determinan a su criterio que tipo de documentos y en que momento deben transferirlos al archivo central.</li> <li>▪ En el momento de la transferencia no se elabora formato alguno donde se relacione detalladamente la documentación trasferida.</li> <li>▪ El archivo central recibe la documentación y no la coteja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acumulación excesiva de documentos en Archivos de gestión y central generando gastos de mantenimiento innecesarios.</li> <li>▪ Durante la transferencia documental primaria o secundaria sin reglamentación, se puede presentar causa por pérdida de expedientes por falta de controles o, bien, la eliminación indebida de documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentar el proceso de transferencia.</li> </ul>

**Almacenamiento**, es el conjunto de medidas adoptadas para garantizar la integridad de los documentos que alberga un archivo, tanto sus condiciones físicas como la manipulación de los expedientes en unidades apropiadas de conservación: carpetas y cajas de archivo. Comprende también los contenedores de estas unidades, entre ellos archivadores, estanterías, y planotecas, entre otros. También, los depósitos en las distintas fases del ciclo vital del documento: archivo de gestión, central e histórico.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
<p>1. Falta de previsión en el manejo de las condiciones ambientales, en los espacios que albergan la documentación en cualquier fase del ciclo vital del documento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento a propósito de la incidencia de los factores de deterioro: temperatura, humedad relativa, la acumulación de polvo, contaminantes atmosféricos, la luz, y la acción del hombre, entre otros, que actúan sobre los documentos generando deterioros irreversibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deterioros físicos, químicos, biológicos y antropogénicos, generados a propósito para imposibilitar la utilización y consulta de la información registrada en cualquier soporte.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas administrativas, por deterioros susceptibles de detener preventivamente.</li> <li>▪ Daños económicos para la entidad y morales a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementación del Sistema Integrado de Conservación que incluya programas de: diagnóstico, mantenimiento de instalaciones, almacenamiento, sensibilización, reparaciones menores, limpieza y desinfección, planes de prevención de desastres, y reprografía y automatización.</li> </ul>

		<p>terceros, por ausencia de pruebas documentales a causa de su deterioro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La utilización indebida de las fuentes primarias para la investigación histórica, causando daños económicos, fiscales, legales y morales, por utilizar información incompleta o alterada.</li> </ul>	
<p>2. Depósitos, mobiliario y contenedores que no brindan seguridad física a la documentación en las diferentes fases del archivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Depósitos y contenedores expuestos a altos riesgos de inundación e incendio, entre otras catástrofes, sin equipos para prevenir y reaccionar ante emergencias.</li> <li>▪ Inversiones costosas para recuperar documentación deteriorada, por falta de previsión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destrucción de documentos por presentación de situaciones catastróficas o desidia, sin contar con copias de seguridad de documentos relevantes.</li> <li>▪ Las situaciones de catástrofe propician sustraer, eliminar, y suplantar documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de un Plan de emergencia y reprografía de documentación, como copia de seguridad de documentación relevante.</li> </ul>
<p>3. Manipulación de la documentación en el ciclo vital del documento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilización de unidades de conservación no apropiadas, entre ellas las "AZ", o maltrato a la documentación generando</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destrucción del soporte por brindar malas condiciones a las unidades de conservación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilizar unidades de conservación apropiadas.</li> </ul>

	<p>rasgadas y rotura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencia en las transferencias primaria y secundaria, debido al embalaje y al transporte inseguro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maltrato a la documentación por factores antropogénicos que producen restricción en la consulta, debido a factores de deterioro.</li> <li>▪ Pérdida alteración o cambio de documentación en el proceso de la transferencia documental.</li> </ul>	
4. Utilización de materiales y soportes no apropiados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el uso, manipulación y consulta de los expedientes.</li> <li>▪ Utilización de materiales no apropiados, como tintas, pegantes, papeles y cartones que generan deterioros.</li> <li>▪ Falta de regulación en manuales y procedimientos para el uso de materiales en la producción y trámite documental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descomposición del soporte, papel, microfilm, etc, por malas condiciones o materiales no recomendados.</li> <li>▪ Intervención dirigida por personal no autorizado incurriendo en mayores daños, irreversibles para la documentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilizar materiales apropiados.</li> </ul>
5. Falta de profesionalismo y	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intervención dirigida por personal no</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación en cultura archivística</li> </ul>

capacitación.	legal y administrativa relacionadas con la conservación preventiva.	autorizado incurriendo en mayores daños, irreversibles para la documentación.	relacionada con la conservación preventiva de la documentación.
---------------	---	---	---

**Protección y conservación documental**, son a las medidas de seguridad tanto desde la conservación preventiva de la documentación, ya analizada, como de la seguridad física de la integridad documental que garantice que los documentos, en cualquier soporte, permanezcan inalterables, auténticos y perpetuos. Así mismo, la protección tiene que ver con la reprografía documental en la que se garantice la inalterabilidad, validez legal y perpetuidad de la información en los respectivos soportes, permitiendo la conservación por el tiempo que se requiera.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Falta de seguridad física de los soportes documentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de responsabilidad por parte de funcionarios en la custodia documental durante el ciclo vital del documento: archivo de gestión, central e histórico.</li> <li>▪ Falta de control al personal no autorizado, para ingreso tanto a las áreas de depósito como a los contenedores de documentos de archivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alteración, falsedad y pérdida de documentos por intereses particulares o por terceros.</li> <li>▪ Introducción de documentos que no fueron producidos en su debido momento, por interés particular o por terceros.</li> <li>▪ Divulgación indebida para provecho particular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establecer medidas de control mediante inventarios documentales a cargo de los funcionarios responsables del manejo y uso de la documentación.</li> <li>▪ Separación de las áreas de almacenamiento, trabajo y consulta documental.</li> <li>▪ Blindaje de series documentales, con el uso de llaves por</li> </ul>

			personal autorizado y restricción de acceso a áreas.
2. Ausencia de políticas, y reglamentación en el desarrollo, aplicación y actualización de software y hardware	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En la adquisición de Software y desarrollo de aplicativos, no se vincula la participación de los procesos de archivo para la definición de los soportes producto de la tecnología, convirtiéndose en amenaza documental un recurso que busca agilidad documental</li> <li>▪ Producción de información que puede variar con mucha rapidez: paginas WEB, y que no deja registro de sus cambios.</li> <li>▪ Plataforma tecnológicas que no obedece a estudios en los que se contemplen perfiles de usuarios, ni las necesidades propias de las unidades administrativas con relación a la documentación que generan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Despilfarro y uso indebido de recursos administrativos y, de hecho, aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Alteración y falsedad en medios electrónicos.</li> <li>▪ Imprevisión en la actualización del hardware o equipos para lectura de soportes que se dejan de utilizar.</li> <li>▪ El manejo de medios electrónicos como bases de datos, entre otros, que son vulnerables en su acceso y manipulación no autorizada o ser alterados y su utilización indebida puede proporcionar información para uso personal o de terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definición de política y procedimiento en la utilización y actualización de software y hardware</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desactualización del Hardware, que no permite la migración de información.</li> <li>▪ Oficina sin papeles y sin gestión documental asociada a los procesos de digitalización, genera fondos documentales acumulados virtuales.</li> <li>▪ Pérdida de información por cambio de plataforma o sistemas operativos.</li> </ul>		
3. Deficiencia en los procesos de actualización y validación de registros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La actualización permanente de registros, soportados en bases de datos, u otros medios electrónicos puede carecer de personal capacitado, atrasando esta actividad y quedando sin validar y desactualizar datos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atrasos considerables en las tareas de captura y validación de registros, acumulación de documentos fuente, deficiente servicio al usuario, facilidad para el tráfico de influencias y la alteración de datos.</li> <li>▪ La infraestructura tecnológica utilizada para el registro y consulta de las herramientas archivísticas no cuenta con las medidas de seguridad adecuada y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación y actualización permanente para usuarios de medios electrónicos.</li> </ul>

		es fácilmente vulnerable para la alteración.	
4. Back – up de documentos electrónicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se realiza back – up para control y confiabilidad de la gestión administrativa, pero no de la gestión documental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante el riesgo de pérdida de información electrónica, se es permisivo de la pérdida de información relevante institucional, en medios electrónicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de conservación documental en medios electrónicos.</li> </ul>

**Consulta y recuperación**, es el servicio que presta el archivo en sus distintas fases del ciclo vital, archivo de gestión, central e histórico, tanto a usuarios internos como externos, permitiendo el acceso a la información, siempre y cuando no tenga reserva legal. La recuperación es una acción que se realiza para ubicar físicamente los expedientes, en los distintos depósitos o almacenamientos en el ciclo vital del documento, mediante instrumentos archivísticos de control y consulta.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Deficiencias en el servicio de préstamo documental a usuarios internos y externos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de formatos de control de préstamo de documentos.</li> <li>Seguimiento al préstamo documental en cuanto a: fecha de devolución, cotejo de la documentación e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alteración, falsedad, pérdida y deterioro físico irreversible en documentos debido a interes particular o a terceros.</li> <li>Aumento en costos administrativos y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamentar el servicio de consulta de la documentación, a usuarios internos y externos, en el ciclo vital del documento.</li> </ul>

	<p>intervención de la documentación prestada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de responsabilidad del usuario del préstamo documental, por carecer de formato de préstamo.</li> <li>▪ Mala reubicación de la documentación, extraviándose y considerándose pérdida.</li> <li>▪ Recorridos largos e inseguros entre el depósito y las áreas de préstamo o trabajo documental.</li> <li>▪ Espacios comunes para almacenamiento, trabajo y servicio documental sin ningún tipo de seguridad.</li> </ul>	<p>gastos innecesarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soborno a funcionarios para desaparecer, alterar, o desintegrar documentos en el préstamo documental.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Ocultamiento de información mediante un mal servicio de consulta.</li> <li>▪ Impedir la defensa personal, para ser inculcado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Espacios y recorridos apropiados y seguros que garanticen el acceso de los documentos.</li> <li>▪ Uso de sellos institucionales para la documentación histórica.</li> </ul>
2. Deficiencia en los procesos de reprografía como un servicio del archivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia en el control de la reprografía, permitiendo alteración en la documentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permite la alteración, falsedad, pérdida y deterioro físico en los procesos de reprografía por interés particulares o terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atender la reglamentación que sobre la materia se ha normalizado.</li> </ul>
3. Ausencia o fallas en la elaboración de herramientas de	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inexistencia de inventarios en archivos de gestión y central, o con los que se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un programa de descripción que permita facilitar la</li> </ul>

<p>descripción, especialmente en el manejo de los inventarios en el ciclo vital del documento.</p>	<p>cuenta no describen elementos que faciliten el acceso, control y servicio de los documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imposibilidad de entregar y recibir documentos por inventario, en caso de relevo de cargos.</li> <li>▪ Personal a cargo de la documentación, sin capacitación elabora los registros según sus propios criterios, olvidando la captura de campos fundamentales.</li> </ul>	<p>desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de control sobre la responsabilidad en toma de decisiones y conceptos, por falta de entregar los documentos inventariados cuando sucede el relevo de cargos. Ésto evitaría la sustracción de documentos por sus productores (para asegurar su responsabilidad disciplinaria, civil y penal), así evitar la reprografía personal innecesaria.</li> <li>▪ Potencia la sustracción, destrucción o suplantación de documentos para dificultar el adelanto de investigaciones administrativas, fiscales o judiciales</li> </ul>	<p>consulta interna y externa, de usuarios, en el ciclo vital del documento, así como reglamentar la entrega y recepción de inventarios en relevo de cargos..</p>
--	--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificultad de acceder a los expedientes, generando un servicio deficiente e incurriendo en la relación tiempo-beneficio en contra de la entidad</li> <li>▪ Repetición de procesos archivísticos incurriendo en un aumento de costos administrativos, gastos innecesarios y pérdida de recursos.</li> </ul>	
--	--	---	--

**Disposición Final**, es el resultado del análisis de la valoración registrado en los distintos instrumentos archivísticos, tanto de la tabla de retención, como de valoración documental. Se define la disposición final de los expedientes de una dependencia, bien para la conservación total o permanente, la eliminación y la selección documental.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Falta de reglamentación para el procedimiento de la eliminación documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de procedimientos apropiados para abordar el proceso de eliminación.</li> <li>▪ Eliminación documental sin valoración previa, para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Venta ilegal de documentos por peso.</li> <li>▪ Acumulación excesiva de documentos que no requieren su conservación, por falta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentación del procedimiento de eliminación documental.</li> </ul>

	<p>ocultar gestiones de la entidad, o por criterio personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el proceso técnico de eliminación sin garantizar la destrucción manual o mecánica de la información contenida en los soportes documentales.</li> <li>▪ Ausencia de normas para abordar el proceso de la eliminación.</li> <li>▪ Congestión en la atención de consulta, debido a la conservación de documentos innecesarios.</li> </ul>	<p>de criterios, valoración y aplicación de los correspondientes instrumentos archivísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eliminación de documentos vigentes para favorecer intereses particulares.</li> <li>▪ Eliminación de documentos de valor histórico, generando pérdida de documentación patrimonial.</li> <li>▪ Soborno a funcionarios para eliminar documentación que compromete acciones de funcionarios, o de terceros.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales fiscales, y de participación competitiva en convocatorias técnicas, y administrativas, por eliminación de expedientes probatorios o sustantivos.</li> </ul>	
--	---	--	--

**En esta tierra se ha robado mucho oro, pero cállese y déjese gobernar: hacia una historia de la corrupción en Colombia.**

**(BORRADOR DE DISCUSIÓN)**

**Hermes Tovar Pinzón  
Profesor Honorario  
Universidad Nacional de Colombia**

**Introducción**

**En la historia del ejercicio del poder, grandes familias y quienes han desempeñado la administración pública han vivido bajo la tentación de la venalidad, el soborno y el fraude. En la sociedad colonial los funcionarios públicos, familias poderosas e importantes sectores de la iglesia hicieron de la corrupción una estrategia para el enriquecimiento ilícito y para el envilecimiento de la moral pública. Además, el deseo de bienestar y el buen gobierno predicado por la corona española se tradujo en malestar social generalizado como efecto de las relaciones de poder que condujeron a la consolidación de familias y grupos de individuos atados por el amiguismo, la conveniencia, el parentesco y la casta. Y junto a la burocracia y el empresariado estuvo la iglesia que por su propia articulación a la Corona por vía del Patronato, se encargó de administrar las almas, la vida íntima y la vida espiritual de la sociedad. Esta santa trinidad: funcionarios, gentes poderosas y clero diseñaron mecanismos de expoliación, soborno e injusticia. El mundo colonial aceptó y racionalizó tales conductas y materialidades. Su difusión social edificó una cultura de la corrupción como atributo *fundamental* del Estado colonial. A pesar de los controles fiscales, del monopolio y de las medidas restrictivas a la introducción de mercaderías, el desfalco, el robo y la**

evasión de impuestos fueron tan comunes como la introducción clandestina de telas, lozas, bebidas, esclavos y géneros por contrabandistas de todo nivel. Uno y otro problema se consolidaron gracias al apoyo de altos y bajos funcionarios y a la solidaridad de gentes interesadas en articular sus rentas a estas formas oscuras de la economía. Estas conductas operaban para unos como condición primaria en la acumulación de capital y de riquezas coloniales y, para otros, como medios de sobrevivencia. La escasa oportunidad de ingresos en las colonias hizo que los recursos públicos, la sobreexplotación de tributarios, la apropiación de factores productivos y la evasión de impuestos jalonaran el enriquecimiento de grupos que se acomodaron en ciudades, villas, poblados y sus alrededores. Se dice que "La abundante existencia de fraudes cometidos por los oficiales reales, se debía muchas veces a la insuficiencia del salario, problema que se agudiza en aquellas regiones en que los precios eran muy elevados"<sup>3</sup>. La habilidad para lograr tales objetivos operaron como "efecto demostración" en grupos subalternos y gentes marginadas que actuaron conforme a la ética de quienes debieron sentirse obligados a gobernar y poner en práctica principios de equidad y equilibrio social.

A estos fenómenos se unieron el control de los cargos públicos, el remate de impuestos, los juros o préstamos a la Corona, las donaciones y los servicios militares considerados como capital social heredado<sup>4</sup> por las nuevas generaciones que lo acumularon e hicieron

---

<sup>3</sup> Ismael Sánchez Bella *La Organización Financiera de las Indias. Siglo XVI*, Escuela de Estudios Americanos, Sevilla 1968, p.30.

<sup>4</sup> Entiendo por "Capital social heredado" de un individuo los bienes heredados, la capacidad de relacionarse públicamente, la educación recibida, el poder que encarna y su "good will". Todos estos elementos se transmitían de padres a hijos y operaban como recursos de discriminación y dominación social y política.

valer cuando el Estado español remataba nuevos cargos e impuestos o creaba títulos y distinciones. La justicia fue puesta al servicio de estos proyectos, pero la sombra de lo injusto actuaba en el conjunto de la vida cotidiana.

Fueron todos estos valores los que heredaron quienes hicieron la Independencia y consideraron que era legítimo continuar controlando cabildos, gobernaciones y aparatos de Estado, más los recursos públicos. Sin los controles propios del colonialismo estos herederos de la cultura de la venalidad y el cohecho, levantaron una ética republicana basada sobre sus viejos privilegios. Casi todas las guerras civiles, más que fines políticos tuvieron intereses burocráticos. Los partidos luchaban para determinar quien podía tener la administración pública con el propósito de feriar los puestos entre sus amigos y seguidores. Esta costumbre se extendió hasta nuestros días cuando la participación ciudadana contribuyó a agrietar la voracidad histórica de quienes seguían considerando los recursos del Estado una caja particular para enriquecerse y despilfarrar<sup>5</sup>. Pero al denunciar la corrupción se acentuó la represión y el cuerpo fue expiado con la tortura para que regresara al silencio secular. Tal es la dimensión humana de la corrupción y el valor histórico de su evolución que está descrita en archivos históricos de Europa y América Latina. De hecho el impacto económico y los costos sociales de esta personalidad del desfalco han sido desastrosos para el crecimiento y desarrollo de la región.

---

<sup>5</sup> Horst Pietschmann “Burocracia y Corrupción en Hispanoamérica Colonial. Una aproximación tentativa” en *Nova Americana* No 5, Giulio Einaudi Editore, Torino 1982 pp.11-37 y “El Estado Colonial y mentalidad social: el ejercicio del poder frente a distintos sistemas de Valores. Siglo XVIII” en Antonio Annino et Alter *América Latina: Dallo Statu Coloniale allo Statu Nazione (1750-1940)*, Franco Angeli Libri, Milano 1987, Volume II, pp.426-447; Hermes Tovar Pinzón “El Estado colonial frente al Poder Local y Regional” en *Nova Americana* No.5, Giulio Einaudi Editore, Torino 1982, pp.39-77.

En el ámbito de las relaciones intercoloniales e internacionales el caso de América Latina es ejemplar, pues los sobornos se han convertido en estrategias económicas de de-construcción de sociedades más equilibradas y justas. La entrega de los valores de una nación, el ejercicio de la dictadura, la destrucción del medio ambiente y las políticas autoritarias constituyen formas de “alterar y trastocar” el bienestar de una sociedad. Los ejercicios de cesión de los intereses nacionales a los de las grandes potencias en nombre de teorías de modernización y globalización han llevado a grupos políticos a aferrarse al poder y a la administración, con el fin de autosatisfacer sus propias vanidades y glotonerías políticas en detrimento de los bienes públicos y nacionales. La corrupción no es pues un fenómeno circunscrito a cada país sino a la economía mundial<sup>6</sup>. Siguiendo a Humboldt, Horst Pietschmann considera que la “inmoralidad pública generalizada en las colonias” respondía a una situación “colonial”. Pero el sistema de valores corruptos de los colonizados se derivó de las prácticas corruptas de los colonizadores que, por más ilustrados que fueran, terminaron desarrollando el gusto por la venalidad y la riqueza fácil<sup>7</sup>.

Desde la fundación de Santa María la Antigua del Darién, en 1510, y con la llegada del primer gobernador de Tierra Firme, Pedrarias Dávila, se trazaron los derroteros de lo que sería el enriquecimiento personal,

---

<sup>6</sup> Joseph E. Stiglitz **El malestar en la globalización**, Taurus, Madrid 2002.

<sup>7</sup> Horst Pietschmann “Estado colonial y mentalidad social: el ejercicio del poder frente a distintos sistemas de valores. Siglo XVIII”, pp.427-447 en Antonio Annino et al. **América Latina: dallo Stato Coloniale allo Statu Nazione**. Franco Angeli Libri, Milano 1987, Vol. II, p.435.

el amiguismo<sup>8</sup> y el manejo de la justicia a su amaño. Este conquistador diseñó el esqueleto de esa figura monstruosa que los Imperios siempre alabaron como el mejor mediador entre la explotación sistemática y el malestar de las sociedades que la sufren: el dictador o el hombre fuerte. A ello se agrega que la iglesia como monopolizadora de la ética no controlaba el abuso ni la represión. Su pedagogía espiritual y material quedó convertida en un instrumento político más de protección al desorden, a la riqueza ilícita y al poder. Por ejemplo, las composiciones de Bulas le permitían a las almas muertas de los adinerados salir del castigo infernal mediante una negociación en pesos con los administradores de las mismas. Se mandaba que toda persona que tomase una Bula de Composición pagaría 12 reales<sup>9</sup> de plata de limosna para ayuda de la Santa Expedición y Guerra contra los infieles. Los compradores, decía la Iglesia, “sean libres y absueltos” hasta en cantidad de 40 ducados castellanos de a 11 reales cada uno<sup>10</sup> “de cualesquier bienes y hacienda mal habida y mal ganada y adquirida, de que fueren a cargo, no sabiendo los dueños a quien se pueda y deva legítimamente restituir”. Era muy difícil no saber a quién se le había quitado un bien. Pero la iglesia santificaba estos hechos y conciliaba la conciencia de estos avivatos consigo mismo, con la familia y con Dios. Una santa trilogía que se hacía la de la vista gorda frente a aquello mal habido y mal ganado. Y lo fantástico para estos usurpadores era que la iglesia autorizaba legitimar hasta 800 ducados (1103 pesos),

---

<sup>8</sup> Entiendo por **amiguismo** el concierto tácito de dos personas para avalarse mutuamente con el fin de obtener ventajas frente a la justicia y a la economía y sociedad. De ello surge una ética de la complicidad en todos los actos de la vida pública y privada.

<sup>9</sup> Doce reales equivale a un peso y medio. Es decir 8 reales valen 1 peso. Un real vale 34 maravedís y un peso de plata o patacón equivale a  $8 \times 34 = 272$  maravedís.

<sup>10</sup> Un Ducado equivale a 375 maravedís. Si es de 11 reales entonces tenemos  $34 \times 11 = 374$  o 375 por aproximación.

es decir, el equivalente a 20 bulas de composición<sup>11</sup>. Pero ahí no terminaba esta doble moral que estimulaba la santa madre iglesia. Si los dolientes habían robado bienes por un valor superior debían acudir a los subdelegados de Provincias para que ellos proveyeran cómo hacer dicha composición, que en lenguaje franco significaba negociar entre pares el monto a pagar por sus fraudes. Con ello, se dejaba que los hombres legitimaran lo que Dios podía censurar si no se arreglaba en este mundo. Quien no compraba bulas no tenía posibilidad de acceder al cielo, solo a tener que sufrir eternamente las llamas del purgatorio: las bulas se pueden tomar, decía la instrucción, “por las ánimas de los fieles difuntos que están padeciendo en las penas de purgatorio, para que puedan salir de ellas, y vayan a gozar de Dios Nuestro Señor”<sup>12</sup>. He aquí, cómo con el arrepentimiento y unos cuantos pesos la iglesia consagró procesos de acumulación de bienes mal habidos. De hecho en 1621 en Popayán se vendieron 13 bulas de composición y, en 1618, 4 en Muzo y La Palma y 5 en Topaipí y Muchipí<sup>13</sup>.

En la sociedad colonial fueron los mismos funcionarios públicos y la corona quienes crearon los fundamentos de un Estado frágil pues todos los instrumentos del poder se erigieron a la medida de quienes gobernaban, fiscalizaban y ejercían justicia. Enriquecerse fue el símbolo de quienes llegaron a América en el siglo XVI y para ello toda forma era válida: desde el crimen hasta la compra de cargos públicos pasando por la

---

<sup>11</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Bulas de Cruzada (Anexo)** 1, ff. 7v.8r. “instrucción y forma que se ha de tener y guardar en la publicación, predicación, administración y cobranza de la Bula de la Santa Cruzada...(que) se ha de hazer en el Arzobispado de Santa Fe del Nuevo Reyno de Granada y Obisposos de Popayán y Cartagena, Santa Marta y Venezuela...” Madrid 20 de abril de 1599.

<sup>12</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Bulas de Cruzada (Anexo)** 1, “Instrucción y forma que se ha de tener... *cit.*” ff. 2r.v.

<sup>13</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Bulas de Cruzada (Anexo)** 2, f.576 y **Bulas de Cruzada (anexo)**, 1, ff.489v. y 499v.

**defraudación de la Real Hacienda y la venalidad en la justicia. Se decía por ejemplo del gobernador de Popayán, Don Luis Fajardo y del tesorero don Bernardino de Ubilluz que,**

**“...mal pueden acusar, poner y pedir remedio los que están enfermos y llagados con una misma dolencia y achaque pues el tesorero a más de ser comparte... trata y contrata públicamente y recibe lo que le pagan de sus mercaderías en oro bruto fundido, y el ensayador funde a todos los mercaderes el oro que le dan y no lo marca sino que sirve de marca y quilatera un brebete de su letra el qual dice el valor y peso del dicho oro”<sup>14</sup>.**

**Las acusaciones contra estos y otros funcionarios provenían del presbítero Martín de Valencia quien el 19 de mayo de 1654 denunció que hacía más de tres años el gobernador Don Luis Fajardo, después de haber tomado la residencia a su antecesor “hizo falsear y contrahacer grande cantidad de papel sellado por mano de un yndio plumario criado suyo llamado D. Melchor Ynga de Salazar en imitación y remedo de los que a falta suplen los oficiales reales” de la ciudad de Popayán. Debido a la falsificación del papel sellado**

**“...no tuvo precio ni valor el que se vendía por cuenta del Rey nuestro Señor, y siéndole este robo tan público como notorio al tesorero D. Bernardino de Ubilluz no solo no puso ni buscó remedio sino que lo solapó // y lo disimuló por ciertos respetos y dependencias que tiene con el dicho gobernador sobre que le hizo su Theniente y Justicia Mayor en esta dicha ciudad”<sup>15</sup>.**

**El encubrimiento de desfalcos y la circulación de bienes falsos formaban parte del tejido de solidaridades que**

---

<sup>14</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escritanía de Cámara** 839 A “Pesquisa e información Secreta contra los oficiales de la ciudad de Popayán...1658” f.3v.

<sup>15</sup> **Ibid**, ff.3v. y 4r.

hacía rentable la administración pública, gracias a los ritos del vínculo matrimonial, del emparentamiento a la luz de los sacramentos, del fortalecimiento de los vínculos de dependencia y de todos esos mecanismos propios de las estructuras del clientelismo, el compadrazgo y la familia extensa. Los funcionarios públicos y los patronos enseñaban a sus dependientes las técnicas del fraude, cómo operar contra los intereses del Estado y la comunidad. Las gentes del común aprendieron y pusieron en marcha su capacidad creativa sobre como acuñar monedas falsas o evadir impuestos. En 1595 Martín Orduña fue acusado de quemar “estribos y bacinicas” para hacer monedas de “oro falso de cobre y otros metales” y de haber falseado la “marca real”. Aunque él fue absuelto, del proceso se supo que entre los indios de Suesca, Ubaté y La Palma que acudían al mercado de Muzo circulaban monedas falsas de oro<sup>16</sup>, acuñadas por Orduña. También, en 1786, Pedro Manuel Mejía, platero, fue procesado por hacer circular monedas de oro falsas. La geografía que demarcaba sus actividades se expandía por Chitaraque, Santa Ana, Sogamoso y Sotaquirá en las Provincias de Tunja y Los Llanos<sup>17</sup>. Falsificar moneda era tan común como falsificar papel sellado, infringir papel sellado o fabricar bebidas embriagantes no autorizadas.

Los funcionarios payaneses como otros no solo falsificaban el papel sellado sino que utilizaban los sellos y marcas usadas para los oros que se acuñaban en las reales cajas. Se dijo que

---

<sup>16</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Juicios Criminales** 115, ff. 524r. a 716r. “El Fiscal de su Majestad contra Martín de Orduña por aversele hallado en su poder oro falso” (1595).

<sup>17</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Juicios Criminales** 142, ff.994r. a 998r. “Autos criminales contra Pedro Manuel Mexía, por Monedero Falso”, 1786

**“...el dicho gobernador de su autoridad hizo abrir sellos y marcas reales para yr a poner caja real en la ciudad de Pasto y Barbacoas y aviéndoselo estorbado la Real Audiencia de Quito marcó y cuñó mucha cantidad de oro que sacó de la dicha provincia de Barbacoas con las dichas marcas y sellos reales que llevó y hasta oy tiene en su poder sin pagar en la real caxa los quintos reales que se deben a la Real Hacienda...”<sup>18</sup>.**

**La razón de tales conductas quiso ser explicada por el interés personal de estos funcionarios en la riqueza y en crear lazos de influencia y dependencia con otros empleados públicos, logrando entre todos diseñar la cultura del desfalco:**

**“La causa señor (de) que esto lo disimulen y sobresean así los oficiales reales como el ensayador Diego de Salas es que todos tiran a su ynterés y no miran la obligación que tienen de bolver por la real hacienda y servicio de ambas majestades divina y humana y para que // ... conste lo que digo...que desde antes de fundidor y después de serlo el dicho Diego de Salas siempre a tenido esta granjería, y el dicho tesorero a sobres(e)ido en ella tan en perjuicio de la Real Hacienda pues de cada toque y brebete que da, le dan un tanto, y con esto mas que no se funda y marque en la Real Caxa de tal suerte que el tesorero y fundidor se consienten y simbolisan aprovechándose de las fundiciones en sus casas”<sup>19</sup>.**

**Todo era viable de ser comprado y era maleable como el oro. Este tesorero del siglo XVII sostenía “que el oro puede mucho” pues con él se compran jueces y funcionarios<sup>20</sup>. Por ello la cultura del cohecho se**

---

<sup>18</sup> Archivos General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 839A, “Pesquisa e Información Secreta...cit.” f.3v.

<sup>19</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 839 A, “Pesquisa e información secreta contra los oficiales reales de la ciudad de Popayán y caxa della fecha por el señor don Sebastián de Pastrana Cabrera contador de quantas más antiguo del Tribunal y Audiencia dellas de la ciudad de Santafe, visitador de la dicha Real Caxa, 1658”.

<sup>20</sup> **Ibid.** f. 4v.

propagó a todos los niveles de la sociedad, pues la expoliación de los nativos y el saqueo de los fondos públicos, caracterizarían un modo de ser de la sociedad y la administración coloniales<sup>21</sup>. En 1658, Don Antonio de Zúñiga, arcediano de Popayán,

“usurpó mucha cantidad de bulas a su majestad, bendiéndolas y aprovechándose de ellas con la mano de tal comisario y con lo procedido destas dichas bullas usurpadas adquirió” la “cantidad de 60 mil pesos que dejó después de sus días”<sup>22</sup> para el goce de sus deudos.

Se trataba de un predicador de la fe y de un representante de la otra institución, la iglesia, que fundida en un solo abrazo con el poder civil contribuyó a construir la cultura del desfalco y del soborno propios del mundo colonial. Hasta el Santo Padre y todo el aparato de control religioso contribuían a diseñar una cultura desgarrada de “vivezas”, abusos e injusticias. El hecho de “pervertir o seducir a una mujer” conforme lo practicaron las autoridades civiles y religiosas de las localidades corrompía la moral y construía una historia de sentimientos frustrados entre aquellos que eran educados bajo otros patrones.

---

<sup>21</sup> La forma de obtener ingresos complementarios podría equipararse a lo que los economistas llaman el “rent seeking”. “Throughout the world bureaucrats and people in authority are indefatigably maneuvering to position themselves in a tiny monopoly where they can be bribed for issuing a license, approving an expenditure, or allowing a shipment across a border. Studies have shown that these rent-seeking activities exact a heavy economic and social toll. Some rent-seeking activities are perfectly legal. Other rent-seeking activities listed in this paper are distinctly illegal, and it goes without saying that society would be better off without their corrupting influence” (T.A. “A lo largo y ancho del mundo los burócratas y personas en el poder maniobran infatigablemente para posicionarse a sí mismos en un pequeño monopolio donde pueden ser sobornados para expedir una licencia, aprobar un gasto, o permitir el paso de un embarque a través de la frontera. Los estudios han mostrado que estas actividades de “rent seeking” generan una pesada carga económica y social. Algunas actividades de “rent-seeking” son perfectamente legales mientras que otras son ilegales y no sobra decir que la sociedad estaría mucho mejor sin su influencia corrupta”.) Ver Paolo Mauro **Why Worry About Corruption?** Internacional Monetary Fund, Economic Issues 6, Washington 1997, p.2

<sup>22</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escritanía de Camara** 839A, “Pesquisa e información...cit. f.4r.

En el colonialismo la semilla de la corrupción era casi el corazón mismo de quien amaba la administración pública. Desde el más lejano funcionario hasta los gobernadores y virreyes vivían para acumular, extorsionar y “sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera”. Es decir que la precisión semántica del verbo corromper definida en el mismo diccionario de la lengua castellana, traduce formas vitales de las relaciones entre hombres, instituciones, pueblos y naciones<sup>23</sup>. Su contenido no es producto de la casualidad sino de la realidad que pusieron en marcha los castos y descastados detentadores del poder colonial.

La religión, la lengua y la ley no fueron las únicas herencias asimiladas en América Latina, sino que la corrupción se impuso como un patrimonio más del sistema colonial. Y, por todo el continente se esparció aquello de que si usted quiere vivir, “déjese gobernar”, cállese y cohoneste para no quedar como cualquier nazareno crucificado sobre sus propias necesidades de persona honesta<sup>24</sup>. Es decir, el fundamento moral del sicariato estaba ahí para darle fuerza y consistencia a los quehaceres de los predicadores y administradores públicos. Y qué mejor símbolo de la justicia en boga que tener a Cristo como encarnación del silencio eterno que podía seguir a la verdad<sup>25</sup>.

En consecuencia la corrupción no reside en tal o cual espacio sino que se ejerce a la luz de diversos mecanismos y estrategias de poder. Por ello es erróneo suponer que la corrupción se origina al margen del

---

<sup>23</sup> **Diccionario de la Lengua Española**, Real Academia Española, Madrid 1970.

<sup>24</sup> Horst Pietschmann “Burocracia y Corrupción...cit.” pp.21-22

<sup>25</sup> Sobre el fenómeno de la corrupción en América Latina en la actualidad puede verse en Internet la Revista Probidad, [contacto@probidad.org](mailto:contacto@probidad.org). Cf. Especialmente Jaime López “Corrupción Presidencial en América Latina”.

Estado y de sus instituciones. Son estas las que al desplegar su capacidad de intervención convierten en riqueza o capital la función reguladora de la vida pública y privada. Al actuar en forma dispersa y en diversos escenarios las estrategias de poder ejercen su acción convirtiendo lo prohibido en costumbre. Por tanto, la corrupción subvierte el orden y abre las compuertas a la subversión política pues la sociedad asimila tales infracciones como golpes a los códigos que regulan su vida cotidiana.

### Socializar la corrupción

Las miles de denuncias a la Corona Española contra los depredadores de los recursos de la Real Hacienda y fundadores de la corrupción en la América Española, son ejemplos concluyentes de costumbres cuyos escándalos no sonrojaban a ningún paisano. La Junta de Hacienda permanentemente estaba siguiendo procesos y ordenando cárcel para todos los deudores del erario público. Así, el 24 de septiembre de 1603 se siguió proceso contra Don Francisco Maldonado por engaño en la cobranza de réditos, tributos y demoras del pueblo de Bogotá, mientras que el 27 de agosto del mismo año se mandó poner preso a Pedro de Bustamante por alcance en más de 50 pesos de requintos de los negros mulatos “y demás personas” para lo cual fue nombrado. Igualmente el 28 de abril de 1604 se ordenó poner en la cárcel “a todas las personas que debieren a su majestad sin exceptuar a ninguna”<sup>26</sup>. Una medida imposible de cumplir, no sólo por la escasez de cárceles sino por la abundancia de deudores y usurpadores. Además las pujas de los defensores y la dilación en la ejecución de tales disposiciones hacían inoperante cualquier control en el pago de los recursos

---

<sup>26</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) Real Hacienda 19, ff. 835r. 833r. y 846v.

del Estado. Por ejemplo, los diputados del gremio de azogueros y dueños de minas e ingenios de plata de Las Lajas y Bocaneme, manifestaron con preocupación a mediados del siglo XVII que algunos azogueros habían sido conminados a pagar en tres días lo que debían “por escrituras de azoguez de plazos cumplidos con penas y apercebimientos”. El azogue que era financiado por la corona se repartía entre los mineros quienes debían cancelar su valor una vez obtenían la plata en las minas. En este caso, ellos se quejaron de no tener recursos ni azoque para beneficiar las minas y poder pagar, pues el que habían recibido hacía 9 meses se había gastado en la plata que se sacó

“para pagar las cantidades que nos prestaron para los enteros que hicimos en esta dicha Real Caja por el mismo tiempo de otros azoguez que debíamos y para la paga de los yndios de conduzi6n y negros que trabajaron en dichas minas y el yrlas costeando de mineros, yerro y acero que a valido y hoy vale a 3 pesos la libra que parece ymposible que con este excesivo costo podamos tener en labor tantas minas como se est6n labrando menos que con el cr6dito que podemos adquirir y pues se nos ha prohibido buscar y traer azoguez sino son los que su majestad nos enviare para beneficiar los metales”.

Uno supondría de este testimonio que estos mineros trabajaban a pérdida. Sin embargo se trataba de la mentalidad quejosa de los empresarios coloniales que para evitar atender sus obligaciones fiscales y, en este caso, tratar de no pagar el crédito dado por la Corona en azogue, utilizaban los gremios para evitar ser juzgados y negociar ventajosamente con el Estado. Sus procuradores y abogados siempre trataban de diluir las acciones judiciales, levantaban velos de fondo y entrababan las presiones de los jueces mediante alegatos y propuestas de acuerdos y negociaciones. En

este caso ellos pidieron que se les admitiera un tercio de lo que debían y que se suspendiera el pago inmediato del resto hasta dos meses después de haber llegado los azogues con los cuales ellos laborarían los minerales<sup>27</sup>.

La burla a las decisiones de la justicia llevó a las castas y vecinos a reproducir, a nivel de todas las escalas del orden social, la pasión por “la viveza” y la mala fe como conductas impunes. Esta ética se hizo más sólida al articularse la riqueza personal con las herramientas del poder, la administración y el manejo de los bienes públicos. Desde el aparato fiscal, se causó “detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia”, a las sociedades colonizadas en el llamado proceso “civilizatorio”. En fila india, desde el Rey, sus consejeros reales, sus asesores, sus corregidores, alcaldes pedáneos y burocracia menor buscaron los resquicios para causar “menoscabo” a los súbditos mediante cargas tributarias extraordinarias, “dolor” por las injusticias cotidianas y “perjuicio” al real erario, al aceptar pagos como retribución a servicios especiales<sup>28</sup>. Por ejemplo, los corregidores debían responder si habían hecho cargar a los indios “o consertar que sean cargados de unos pueblos a otros o a otras partes” y si les ha quitado “o consentido que les quiten a dichos yndios sus cabalgaduras, pollos, gallinas, huevos u otras cosas de sus haziendas” y si dicho corregidor los ha tomado y ha mandado hacer “sementeras de comunidad o guerta en los pueblos de su corregimiento” y si ha ocupado sus tierras y resguardos y tiene arrendadas algunas estancias<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Real Hacienda** 25, ff. 68r.

<sup>28</sup> Antonio Domínguez Ortiz **Política Fiscal y Cambio Social en la España del siglo XVII**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1984.

<sup>29</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias – Boyaca** 1, ff.384r. a 408v. “Autos de la residencia del corregimiento del Partido de Los Llanos tomada por don Luys Jorje de los Reies y Berrío del

Era evidente que la pregunta provenía de denuncias sobre estos y otros fenómenos: en 1668, el cacique de Cácuta, jurisdicción de Pamplona se quejó de que su encomendero estaba

“sacando las chinas y muchachos para su servicio del dicho pueblo y su natural haciendo mui malos tratamientos, por cuya causa se huyen, ausentan y pierden y sus padres quedan con el desconsuelo, que se puede entender...”<sup>30</sup>.

Este es el dolor de que habla el diccionario de la lengua. La falta de justicia destruía la familia, la disolvía y rompía las redes de solidaridad y convivencia comunitaria. Pero, perjuicio y menoscabo era lo que alegaba don Luis Choque capitán del Pueblo de Ubaque quien también pidió protección, pues siendo viejo “de más de sesenta años”, el Corregidor le quería obligar a ir a servir a las minas de Bocaneme (Mariquita) en sustitución de uno de sus indios huido de allí<sup>31</sup>.

Hablar de corrupción en América Latina es sumergirse en su historia. Desde la llegada de los primeros pobladores la corona española luchó por organizar un sistema de Administración que le permitiera controlar a la sociedad de colonizados y a quienes en nombre del imperio servían de mediadores entre el Estado Español y sus súbditos. Es decir que América fue un espacio de creación de nuevas estructuras de poder y de un sistema fiscal que garantizaría la obtención de unas rentas coloniales. En este proceso la corrupción operó como constructor del orden político colonial, al volverse un elemento funcional de la economía, la sociedad y la

---

tiempo que fue corregidor de dicho Partido el Governador y Capitán General don Joseph de Enciso y Cárdenas”, 1693, f. 385v.

<sup>30</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Real Hacienda** 25, f.105r.

<sup>31</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Real Hacienda** 25, f.106r.

cultura. El afán de riqueza se convirtió en un elemento deslumbrante de los colonizadores y con ella surgió el interés por controlar los poderes locales y por el beneficio personal. De hecho la real hacienda no perseguía ninguna inversión social pues los excedentes generados en las cajas reales eran para remitir a la metrópoli<sup>32</sup>. Los gastos básicos estaban representados en salarios de la burocracia, gastos militares y gastos de Iglesia. En el siglo XVI, menos del 1% del ingreso fiscal era invertido en infraestructura física y los grupos de indios, negros y mestizos de la sociedad colonial no recibían ninguna participación de los recursos fiscales del Estado<sup>33</sup>. La inequidad era el fundamento del colonialismo y para equilibrar ingresos y gastos personales y familiares los españoles optaron por el contrabando, el soborno y el desfalco de la real hacienda. De paso le enseñaron a los colonizados a sobrevivir participando de estos mecanismos e inventándose otros que se arraigaron en el seno de sus comunidades<sup>34</sup>.

A pesar de que la corona española instauró el sistema de residenciar a sus funcionarios quienes, antes de asumir sus cargos, debían dejar como garantía una fianza, casi todos ellos, desde los virreyes y corregidores hasta los alcaldes pedáneos y los de las santas hermandades, terminaron procesados por extorsión, chantaje, cohecho o abuso de poder. Los primeros fundadores de ciudades a comienzos del siglo XVI se procesaron no sólo por sus crímenes sino por su

---

<sup>32</sup> Antonio Miguel Bernal et al. *El Gobierno de la Economía en el Imperio Español (Información estadística, política económica y fiscalidad)* Instituto Italiano per gli Studi Filosofici – Fundación El Monte, Sevilla-Nápoli 2000.

<sup>33</sup> Hermes Tovar Pinzón *El Imperio y sus colonias. Las Cajas Reales de la Nueva Granada en el siglo XVI*, Archivo General de la Nación, Bogotá 1999, p.66.

<sup>34</sup> Sobre las prácticas fraudulentas puede verse Ismael Sánchez Bella *La organización Financiera de las Indias, siglo XVI*, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla 1968 especialmente pp.293-325.

frescura en disponer de los recursos públicos sin autorización de las autoridades de la Real Hacienda. En 1526, Rodrigo de Bastidas, fundador de Santa Marta se robaba el oro traído de los rescates “sin dar parte de ello a ninguna persona de los que con él habían ido a la dicha entrada”, motivo por el cual sus capitanes Pedro de Villafuerte y Pedro de Porras “su teniente de gobernador” y otros “determinaron de lo matar en su cama de noche estando durmiendo y le dieron de puñaladas”. Al día siguiente regresaron a rematarlo pues había quedado vivo pero sus amigos lo enviaron a la Isla de Santo Domingo en donde murió de las heridas recibidas<sup>35</sup>. A su vez Gonzalo Jiménez de Quesada fue procesado por mal utilizar fondos de la Real Hacienda y por ser responsable del asesinato de caciques y señores de la cultura Mwisca en un etnocidio colectivo. En 1637 el Rey sostuvo que por cartas y avisos dados en el Tribunal y Audiencias de cuentas de este Nuevo Reino de Granada que reside en Santafe, se ha entendido que gobernadores de provincia y ciudad de Zaragoza “han sacado de mi caxa Real della y de la de San Francisco de Lantigua de Guamoco, muchas cantidades de oro a título y color de que era a cuenta de sus salarios” siendo en exceso y que los que han seguido sus oficios en la Real Caxa de Zaragoza “han fiado las cantidades que me pertenecían de mis quintos y derechos reales del oro que en ella se funde y marca a las personas que lo han manifestado y llevado a despachar por vales que han hecho”, faltando dichos oficiales a “la fidelidad de los oficios”, por lo cual mandó hacer un tanteo del Cargo y la Data de dicha caja de Zaragoza<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Juan Friede (comp.) **Documentos Inéditos para la Historia de Colombia (1509-1550)**, Academia Colombiana de la Historia, Bogotá 1955, I, p.254

<sup>36</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Real Hacienda** 45, ff.321r.v.

En el mundo colonial los funcionarios públicos y las autoridades locales utilizaron los sistemas de imposición fiscal para obtener recursos extraordinarios destinados a su propio provecho. Con respecto a los servicios personales de los indios, en la Audiencia de Charcas, el Consejo de Indias manifestaba en 1596 que "allí cada cual por su interés y respeto atraviesa por las leyes, teniendo más cercano el interese que el castigo"<sup>37</sup>. Por ejemplo, bastaba con imponer mayores tributos a los estipulados por la ley o declarar, al momento de registrar la población tributaria, un número menor con el fin de convertir en riqueza personal los excedentes pagados por la población indígena. Encomenderos, recolectores de tributos, de diezmos y alcabalas hacían acuerdos con funcionarios que eludían su rol de vigilantes pulcros para convertirse en prevaricadores y estafadores al compartir con estos contratistas del Estado los fraudes hechos a la población y al erario. En 1758, el visitador Aróstegui y Escoto encontró que en todos los pueblos los diezmeros cobraban a cada indio reservado y soltero una gallina o dos reales sin estar obligados a ello. A su vez los corregidores y arrendatarios de tributos obligaban a los indios a llevarles los tributos a sus pueblos, incluidos los de los indios ausentes, y que los mestizos pagaran el "requinto", en contra de la ley. Además, "acostumbraban en los más pueblos quando no parecían los tributarios tener en las cárceles sus mujeres, o madres hasta tanto que parecían sus maridos, o hixos" sin tener en cuenta que el tributo era personal, por lo que el visitador mandó "extinguir semejante corruptela"<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ismael Sánchez Bella *Organización financiera...cit.* p. 299.

<sup>38</sup> Hermes Tovar Pinzón et Alter *Convocatoria al Poder del Número...cit.* pp. 231 a 240; para la Audiencia de Quito puede verse Diana Bonnett *El Protector de Naturales en la Audiencia de Quito, siglos XVII y XVIII*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito 1992 y para el Norte del Perú Bernard Lavallé "Presion colonial y reivindicación indígena en Cajamarca (1785-1820) según el Archivo del

Se sabe también que los barcos negreros que llegaban a Cartagena de Indias anclaban en alta-mar a la vista de la ciudad y esperaban allí a que llegara la noche, para poder acudir a la plaza fortificada y negociar con el gobernador y funcionarios de Aduana el desembarco, antes del amanecer, de gran número de piezas de esclavos. Efectuadas las operaciones respectivas centenares de negros de contrabando ingresaban a la ciudad mientras dormía. Al despertar del alba las naves se dirigían al puerto con un cargamento legal que era apenas un quinto o un cuarto de las piezas traídas desde Africa. Es decir, que por cada esclavo registrado legalmente entraban en forma ilegal 2.5 piezas. Al menos esto fue lo que ocurrió en los 12 meses que fueron de julio de 1634 a 1635, cuando los asentistas portugueses trajeron 3267 esclavos de los cuales 2310 entraron sin registro a Cartagena y apenas 957 con registro<sup>39</sup>. En otras palabras el 70% de los negros esclavos eran de contrabando. El contrabando por tanto no era cuestión de marginados era una operación dirigida por los mismos oficiales reales en unión con los grandes traficantes internacionales. En torno a ellos medraba una población portuaria que con su silencio generaba su propio sustento. De ahí que liquidar este mecanismo fue prácticamente imposible a pesar de todos los esfuerzos que hizo la corona real. Aún hacia 1740 se informó que a pesar de haberse castigado el comercio ilícito, su vigencia podía responder a razones que ponían al descubierto lo sabido: el interés de guardias y jueces por mantenerlo vigente y ver en él un *modus vivendi*:

---

“Protector de Naturales” en **Allpanchis**, Instituto de Pastoral Andina, año XXII, No. 35-3, Primer y segundo semestre de 1990, Vol. I, pp.105-137.

<sup>39</sup> Nikolaus Böttcher “Negreros Portugueses y la Inquisición: Cartagena de Indias, siglo XVII” en **Revista Memoria**, Archivo General de la Nación, Bogotá, No. 9, 2003 [pp.38-55], p.49

**“Y si totalmente no se castigara este pernicioso trato sería porque las mismas guardias y jueces se vencerían al cohecho, o por la cuasi imposibilidad de cerrar unas costas tan dilatadas y abiertas, sin embarcaciones de corso y sin el refuerzo de 50 mil hombres para guardarlas y para guardarlos después a ellos”<sup>40</sup>.**

**La lucha del erario público contra los ingresos marginales (o búsqueda de rentas) de una burocracia mal paga la ganaron estos últimos que repartían sus recursos extraordinarios entre comerciantes, mineros y esclavistas beneficiados con los precios más bajos de las piezas de negros y con las gracias o mercedes nacidas de las redes de poder, malicia y concupiscencia mercantil. El contrabando persistió gracias al apoyo de oficiales venales y de tropas mal abastecidas que vieron en el comercio ilegal un modo de complementar sus magros ingresos. Por ello el comercio ilícito constituye un “componente esencial de la política económica” y un factor central de la administración colonial en las provincias caribeñas de la Nueva Granada a lo largo del siglo XVIII <sup>41</sup>.**

**La corona española preocupada por el desfaldo continuado de sus rentas, creó instrumentos de control político y fiscal. Pero ellos no fueron suficientes para detener el fraude. Antes bien los racionalizó y lo extendió a todas las escalas de la administración. Las visitas, los juicios de residencia, y las demandas contra funcionarios por permitir el contrabando, el tráfico**

---

<sup>40</sup> Germán Colmenares (Comp.) **Relaciones e Informes de los Gobernantes de la Nueva Granada**, Banco Popular, Bogotá 1989, vol. I, p.73.

<sup>41</sup> Lance Graham **The Political Economy of Smuggling. Regional Informal Economies in Early Bourbon New Granada**, Westview Press, Dellplain Latin American Studies, No. 35, Boulder 1997; Anthony McFarlane **Colombia antes de la Independencia. Economía, Sociedad y Política bajo el Dominio Borbón**, Banco de la República-El Ancora Editores, Bogotá 1997; Eduardo Barrera Monroy **Mestizaje, Comercio y Resistencia. La Guajira durante la Segunda Mitad del siglo XVIII**, Icanh, Bogotá 200, pp.144-171.

ilícito de mercaderías y por no cobrar oportunamente los impuestos fueron muy importantes. Pero estos controles se hacían por miembros de la Real Audiencia y otras autoridades coloniales que, no se distinguían por su honradez o tuvieron que claudicar ante las presiones de los comprometidos en las visitas. Grupos de civiles y religiosos utilizaron sus influencias, su riqueza y el poder para obtener provechos personales. Paradójicamente la acumulación de recursos les convirtió en acreedores de la Real Hacienda, en defensores del sistema político y en mediadores de la política de exacción y control fiscal.

Aceptado pues que una de nuestras tradiciones coloniales fue el “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales” y el de haber heredado “la virtud para corromper”, intentaremos seguir, a la luz de algunos ejemplos, el modo como los funcionarios públicos cohonestaban con transgresiones que iban en detrimento del bien común. Se estudiarán algunos de los mecanismos que hicieron posible el orden político colonial y sobre todo la corrupción como un elemento integrador de dicho sistema. Dos aspectos fundamentales más serán tenidos en cuenta: la formación de grupos de poder y la lucha del Estado por controlar el fraude a las rentas reales. Luego haremos algunas referencias al siglo XIX que heredó estas virtudes y las transfirió a los organizadores y administradores del Estado en el siglo XX. Para ello haremos una referencia final a la importancia de los archivos y la corrupción.

#### Los Grupos de Poder

Es conocido que la conquista de América fue una operación mercantil. Muchos inversionistas europeos

vieron en la aventura de Colón una oportunidad de obtener ganancias. Este mismo sentimiento se apoderó de soldados y marinos, capitanes y geógrafos que se embarcaron con las primeras expediciones a finales del siglo XV y principios del siglo XVI. Por ejemplo, Rodrigo Alvarez Palomino ganó “millares de pesos de oro y muchos yndios esclavos y otros haberes” en muchas entradas y armadas que hizo en Tierra Firme<sup>42</sup>, Pedro de Vadillo en el viaje a La Ramada “rescató mucha cantidad de oro de águilas y quilates”<sup>43</sup> y en una entrada que hizo García de Lerma con “300 hombres de a pie y 100 de a caballo” recogieron 22 mil pesos de oro bajo y “300 pesos de oro fino de 20 kilates”<sup>44</sup>. En el siglo XVII la piratería que hizo posible el pluralismo cultural del Caribe buscó romper el monopolio que España pretendía sobre el Nuevo Mundo. Hasta el siglo XVIII quienes viajaban a América venían en busca de una oportunidad atraídos por la leyenda de que en el Nuevo Mundo morirían las miserias que compartían en España: “...porque en España es tanta la necesidad que los padres no pueden hacer por los hijos, ni los hijos por los padres...”<sup>45</sup>. Tal era la reflexión de un colono acomodado en las fronteras americanas. Es verdad que muchos fracasaron y otros regresaron con lo que obtuvieron pero la mayoría de los que se quedaron contribuyeron a fundar sociedades inequitativas y a poner en práctica sistemas de administración y justicia paralelos a los ordenados por la corona española. Formando grupos identificados por regiones: vascos, castellanos, andaluces o catalanes se protegieron unos

---

<sup>42</sup> Juan Friede *Colección de Documentos Inéditos para la Historia de Colombia*, Academia Colombiana de la Historia, Bogotá 1955, I, 355.

<sup>43</sup> *Ibid*, II, 152.

<sup>44</sup> *Ibid*, II, 62.

<sup>45</sup> Enrique Otte *Cartas Privadas de Emigrantes a Indias*, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, Jerez [1988?] “Alonso Moreno Serrano a su mujer María Vásquez de Morales, en Oliva”, México, I.V.1571, p. 62.

a otros y se identificaron como peninsulares cuando actuaron frente a criollos enriquecidos o a las insurrecciones de las castas. La rebelión les dio identidad política, más no territorial, a estos colonos venidos a más. Cuando la Geografía enseñó su poder de congregar y reveló el valor de sus riquezas se comenzó a hablar de Independencia.

La expansión de un punto a otro durante la conquista y la colonia fue posible gracias a un fenómeno demográfico. A los primeros grupos de pobladores le siguieron otros que se arracimaban en los núcleos urbanos establecidos por sus predecesores y comenzaban a presionar a la población nativa para que les retribuyeran con tributos y recursos materiales. La población de nuevos inmigrantes al encontrar copada la distribución de la fuerza de trabajo, generó desórdenes y problemas con los encomenderos y funcionarios. Para subsanar el conflicto de demandas insatisfechas de los nuevos colonos, las autoridades se vieron forzadas a enviarlos a nuevas fronteras con el fin de que encontraran fuentes de sustento a sus ambiciones y fundaran nuevas poblaciones. Este fue el papel que jugaron Santa María la Antigua del Darién, Cartagena de Indias, Santa Marta y Coro en la primera mitad del siglo XVI. Por ello desde allí se llevó a cabo, junto con Popayán, en el sur, la conquista del interior de la Nueva Granada. Luego, otras ciudades siguieron operando como puntos de penetración hacia el interior de los Andes, a sus vertientes y llanuras y hacia la selva amazónica. Cuando se estabilizó el poblamiento de los europeos y los procesos de mestización se intensificaron ya existían generaciones de encomenderos, mineros, hacendados y burócratas que hacían uso de los factores económicos y actuaban como

mediadores entre las sociedades indígenas y el Estado, en la recolección de cargas tributarias.

Cada ciudad consolidó un grupo de señores cuyo poder económico surgió del capital heredado y de vínculos con el poder político y militar. En Cartagena de Indias la familia Madariaga fundada por un militar quien arribó a Cartagena a principios del siglo XVIII, contribuyó, en 1739, a la defensa de la ciudad asaltada por los ingleses. 40 años después Los Madariaga eran una de las familias latifundistas más importantes de la Nueva Granada. En 1741, el Virrey Eslaba le confirió a don Andrés de Madariaga comisión para reunir milicianos de Cartagena y Santa Marta con el fin de impedir la navegación de los ingleses por el Río Magdalena. Madariaga reclutó indios flecheros del pueblo de Malambo y los aprovisionó a su costa<sup>46</sup>. Utilizó su influencia militar para defender sus tierras de las invasiones de colonos y luchó contra otros señores para consolidar sus latifundios<sup>47</sup>. Su posición y servicios le permitieron convertirse en un terrateniente. Su hijo heredó el capital social de su padre y como nieto del Marqués de Las Torres, amasó bienes que le permitieron solicitar, en 1777, por los servicios prestados a la corona, a lo largo de tres generaciones, la redención perpetua de los impuestos de derecho de lanzas y de medias anatas y el título de Mayorazgo como Conde de Pestagua. El mismo mantenía gente armada en tierras de los bravos indios Chimilas. Como abogado aseguró los títulos de sus haciendas y obtuvo del cabildo de Cartagena la “antelación de pesa” de los ganados de cría para evitar la competencia de otros ganaderos. Madariaga fue el representante de estos ante el consulado de comercio. Otros empresarios de la

---

<sup>46</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) Audiencia de Santafe, 1054, documento 5.

<sup>47</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) Audiencia de Santafe, 1186.Santafe, 1057, documento 10.

época consolidaron de igual manera sus riquezas, amparados por sus influencias en las instituciones de gobierno como los cabildos o la real Audiencia<sup>48</sup>. Con otras familias de Cartagena y Mompox como el Marqués de Santa Coa y la familia Mier y Guerra crearon un núcleo muy importante de familias influyentes en la costa. Cinco importantes familias se integraron a lo largo del siglo XVIII en torno a la familia Trespalacios que usufructuaba el marquesado de Santa Coa<sup>49</sup>.

Estos grupos de origen hispano para mantener el poder entre sí, optaron por construir redes familiares entre los miembros de su misma "casta" con el fin de favorecerse, discriminar a los nativos y ampliar la tradición y nombre de sus familias. Unos más y otros menos, estos individuos terminaron siendo los dueños de los cabildos municipales y los administradores de la justicia a nivel local. La convivencia entre poder económico y político dislocó la posibilidad de un ejercicio equitativo de la justicia y abrió la puerta a los abusos, al amasamiento de bienes y a la impunidad. Por ejemplo en torno a don Francisco Antonio Moreno y Escandón, fiscal del Crimen de la Real Audiencia se vincularon hacendados como Pantaleón Gutiérrez, Lorenzo Marroquín, José María de Uricoechea y Fernando Rodríguez y de la Serna<sup>50</sup>. Fueron estos elementos, convertidos en grupos, quienes actuaron contra el orden y el buen gobierno para fundar, al menos en la colonia, el valor de la corrupción en los campos de la economía, la política y la moral. Ellos mismos terminaron acusándose y creando facciones en las que cada quien se consideraba poseedor de la

---

<sup>48</sup> Sobre la formación de la riqueza del Conde de Pestagua cf. Hermes Tovar Pinzón **Hacienda Colonial y Formación Social**, Sendai Editores, Barcelona 1988, pp.97-103.

<sup>49</sup> **Ibid.**, p.106.

<sup>50</sup> Hermes Tovar Pinzón **Hacienda Colonial y Formación Social...cit.** p.130.

justicia y gobernante justo: tal es el ejemplo del marqués de San Jorge miembro principal de la “rosca criolla” quien después de usufructuar con su clan familiar todas las ventajas del poder terminó denunciando a funcionarios e instituciones de corruptos<sup>51</sup>. A su vez don Manuel Olano, administrador que fue de la Renta del Aguardiente de Mompox al casarse con la hija del Fiscal Jubilado de la Real Audiencia don Manuel Alvarez, se vinculó a una espesa red de funcionarios de la Real Audiencia y del Tribunal de Cuenta de Santafé en 1771. Aunque el Visitador Gutiérrez de Piñeres denunció este nepotismo le fue imposible destruirlo. Como Olano desfalcó las rentas, fue denunciado por un tal J. M. Carrera, que aspiraba a administrar la renta de aguardiente. Como consecuencia de su denuncia no solo sufrió un atentado contra su vida en que constató el nepotismo de toda la banda de familiares y amigos de Olano en el gobierno y la administración en Santa Fe, sino que supo de la imposibilidad de que allí se hiciera justicia a sus denuncias y reclamos<sup>52</sup>. Con ello se demostró que cualquier acción o denuncia contra malos manejos no sólo no prosperaban sino que quienes se atrevían a hacerlo podían sufrir un atentado criminal<sup>53</sup>. Entonces la corrupción no es solo lo que se descompone sino lo que se compone, como en el caso del sistema colonial que hizo de estos vicios formas válidas de la ética de los grupos gobernantes. Se dice del Tribunal de Justicia de la Audiencia de Caracas que “sus miembros”

---

<sup>51</sup> Jairo Gutiérrez Ramos *El Mayorazgo de Bogotá y el Marquesado de San Jorge. Riqueza, Linaje, Poder y Honor en Santa Fé, 1538-1824*, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1998, pp.121-144

<sup>52</sup> Hermes Tovar Pinzón “El Estado Colonial Frente al Poder local y Regional” ...*cit.* . pp.49-51

<sup>53</sup> Hermes Tovar Pinzón *El Estado Colonial...cit.* pp.49-51

practicaban “el soborno” y el cohecho para poder triunfar<sup>54</sup>.

Tan temprano como en 1531 se decía de Santa Marta que en esta tierra “se ha hurtado mucho oro” de su magestad<sup>55</sup> y en 1556 se afirmaba que Francisco Briceño y Juan Montaña no podían presentar las cuentas de la Real Hacienda “Porque Doña María de Carvajal” era esposa del oidor Briceño y “devía cantidad de pesos de oro a vuestra Real Hacienda que son de las mismas quantas que se han de dar”, además que el hermano de Briceño “ha sido contador y tiene por dar la quenta del tiempo que usó el dicho oficio y al presente es tesorero Andrés López de Galarza” casado con la prima hermana del licenciado Montaña. Es decir que todos los responsables de la contabilidad estaban emparentados y unidos por intereses comunes<sup>56</sup> y aprovechaban los recursos del estado para beneficiarse de ellos. Las Casas afirmaba que el tesorero provisional de la Española “Santa Cara, compró con dinero del Rey muchas y grandes haciendas y ofreció banquetes y fiestas fastuosas”<sup>57</sup>. Para sus propios negocios era corriente que los funcionarios reales se financiaran con fondos del Estado. Una relación de los dineros sacados de las cajas de su majestad por vía de préstamos en la ciudad de Santa Marta, constituye apenas un ejemplo más de una práctica común:

**Cuadro 1. Relación de las deudas líquidas que se deben por haberse sacado de la Caja Real. Santa Marta 6 de marzo de 1557.**

Nombres	Cargo	Valor (Pesos buen oro)
---------	-------	------------------------

<sup>54</sup> Teresa Albornoz de López *La Visita de Joaquín Mosquera y Figueroa a la Real Audiencia de Caracas (1804-1809). Conflictos internos y corrupción en la Administración de Justicia*, Biblioteca de la Academia Nacional de Historia No. 195, Caracas 1987, pp. 22 y 38.

<sup>55</sup> Juan Friede (Compilador) *Colección de Documentos Inéditos de la Historia de Colombia...cit.* II, 198.

<sup>56</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) *Real Hacienda* 32, ff. 252r.v.

<sup>57</sup> Citado en Ismael Sánchez Bella *Organización Financiera de las Indias...cit.* p.301 nota 27.

Juan de Rivera	Capitán	100.0.0
El Capitán Banegas	Capitán	267.4.0
Hernán Gómez Castillejo	-	666.0.0
Cristóbal Montaña	Licenciado	268.0.0
Gonzalo Jiménez de Quesada	El Mariscal	660.0.0
Martín de Abreba	-	100.0.0
Guerrero Cerrajero	-	40.0.0
Hernán Pérez de Quesada	Ensayador	123.0.0
Pedro de Encinas	-	60.0.0
Pero Fernández de Busto	-	300.0.0
Luis Lanhero	-	808.0.0
Andrés López de Galarza	Tesorero	1.000.0.0

---

Total 4.392.0.0

---

Fuente: Archivo Histórico Nacional (Bogotá) Real Hacienda 32, ff. 315r.v.

**Las redes de poder no solo se encarnaron en funcionarios y familias pudientes sino que también se dieron entre vecinos y gentes importantes de pueblos y aldeas. Nuevas elites locales**

*“buscaron ejercer su influencia sobre los funcionarios del Estado, prestándoles servicios que, como las fianzas, éste les exigía para respaldar sus ingresos fiscales. Mediante este tipo de mecanismos, esos vecinos ricos lograban, en alguna medida, colocar a los funcionarios locales al servicio de sus intereses”<sup>58</sup>.*

**Se afirma para el caso de San Gil que el poder metropolitano, en ocasiones, cedía “ante las manipulaciones que realizaban los grupos o facciones para consolidar o expandir su control político, social y económico”. Y que casi todas las familias importantes que controlaron los puestos y cargos públicos estuvieron involucradas en procesos por relaciones adulterinas<sup>59</sup>. La paradoja aquí no es el derecho a la**

<sup>58</sup> Martha Herrera Angel *Poder local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada, Siglo XVIII*, Archivo General de la Nación, Bogotá 1996, p.119.

<sup>59</sup> Amado Antonio Guerrero Rincón *Poder Político Local. Cabildo de Girón, Siglo XVIII*, Centro de Estudios Regionales, Bucaramanga (s.f.).

libertad afectiva sino su discurso moralista de monógamos cuando rondaban a otros adúlteros siendo ellos mismos polígamos y protegidos por su poder<sup>60</sup>.

En todas las regiones y lugares los sistemas de amiguismo y compadrazgo fueron similares, al igual que los mecanismos de control de los cabildos y cargos públicos, por ello en cada lugar hubo denuncias y procesos contra funcionarios de todo género por exceso de autoridad, venalidad y cohecho.

#### Aparatos de control

Con el fin de racionalizar la administración pública y evitar la consolidación de poderes que pudieran atentar contra la unidad del imperio, la Corona española creó instituciones de control para los funcionarios públicos y un aparato de justicia que garantizara los derechos de los grupos subalternos. Los mecanismos de control fueron de dos tipos: La Casa de Contratación de Sevilla (1503) y el Consejo de Indias (1524) instancias que vigilaban los asuntos relacionados con la navegación y el comercio con las Indias, además de que atendían lo tocante a asuntos criminales. Pero fueron los Juicios de Residencia y las Visitas los instrumentos que sirvieron para conocer la buena o mala administración de los funcionarios en las colonias<sup>61</sup>. De otro lado los fiscales, los procuradores y los protectores de indios y negros formaban parte del sistema judicial, como defensores de los intereses del Estado y la sociedad. Sus alegatos contienen importantes testimonios sobre el modo como operaban las relaciones de poder en América. Además

---

<sup>60</sup> Hermes Tovar Pinzón *La Batalla de los Sentidos. Infidelidad, adulterio y concubinato a fines de la colonia*, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá 2004.

<sup>61</sup> Teresa Albornoz de López, *La Visita...cit.* p. 13 afirma que la corona creó 3 procedimientos de control de la administración colonial: uno ordinario que era el Juicio de Residencia y dos extraordinarios: la Pesquisa y la Visita, pero a veces uno y otro se confundieron.

se crearon instancias de sanción como las Juntas de Hacienda y de apelación como la Real Audiencia. Y para conocer de asuntos comerciales se crearon los Consulados, espacios jurisdiccionales en donde contrabandistas e infractores de la ley encontraban solidaridad con quienes les juzgaban<sup>62</sup>. A nivel local tenían poderes judiciales los corregidores y los alcaldes ordinarios y para la defensa del Orden Público estaban los alcaldes de la Santa Hermandad. Estos últimos eran especies de jefes de una policía rural. Eran ellos quienes perseguían a los negros huidos o adelantaban la captura de prófugos de la justicia. También delataban a los infractores de la vida moral. Es decir que la sociedad estaba intervenida por una red de funcionarios con poderes judiciales pero que ponían la ley, al servicio de compadres y amigos.

El juicio de Residencia se hacía a los funcionarios una vez terminaban su mandato mientras que las Visitas se efectuaban en cualquier momento y con fines específicos<sup>63</sup>. De la documentación se desprende el conocimiento de los cargos por cohecho, abuso de autoridad y descuido en el cumplimiento de sus obligaciones con los naturales, los vecinos y la Real Audiencia. Aunque en los Juicios de Residencia los cargos se hacían mediante la citación de testigos y la publicación del nombre del funcionario que iba a ser residenciado, también se abrían las puertas a todo aquel que quisiera exponer sus quejas<sup>64</sup>. Normalmente los testigos invitados a declarar aportaban muy pocos cargos, pero cuando alguien acusaba voluntariamente a un funcionario ante las autoridades era posible conocer

---

<sup>62</sup> José María Ots Capdequi **España en América. Las Instituciones Coloniales**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1952 (Segunda Edición 1992), pp.30-31; **Instituciones**, Salvat Editores, Barcelona 1959, pp.291-310.

<sup>63</sup> José María Ots y Capdequi **Instituciones**, Salvat Editores S.A. Barcelona 1959, pp.304-305

<sup>64</sup> Puede verse en el Archivo General de la Nación (Bogotá) el fondo **Residencias**.

mejor la estructura corrupta de las instituciones. Sin embargo, el visitador se iba mientras acusadores y acusados se quedaban para vivir formas nuevas de conflicto. Normalmente los perdedores eran los acusadores que debían soportar las retaliaciones de los amigos del denunciado. Por eso los pueblos aprendieron a callar, cohonestar y dejarse gobernar.

Basta con seguir algunos ejemplos. Como resultado de la sumaria y pesquisa hecha, en 1693, por el juez de Residencia de Santiago de las Atalayas y sus agregados se hizo cargo al corregidor de naturales de dicho partido, don Joseph Ensizo y Cárdenas, de no haber creado la caja de comunidad ni haber hecho firmar las entregas de tributos de los indios, conforme lo mandaban las ordenanzas reales<sup>65</sup>. No fundar caja de comunidad suponía que las rentas producidas por las sementeras de comunidad podían caer en manos de los corregidores. Las cajas de comunidad operaban como especies de cajas de ahorro cuyos fondos atendían obligaciones fiscales de la comunidad y otras demandas extraordinarias. Sin embargo, ni en Los Llanos ni en el corregimiento de Tenza los corregidores cumplían con la función de contribuir a hacer productivo el espíritu comunitario. Hacia 1630, los indios del corregimiento de Tenza juzgaron que cultivar algo de comunidad, era forzado por los Corregidores, pero ellos lo dejaban “perder, y que la coman papagayos y otros páxaros porque no les obliguen a hacer otras” pues nunca tuvieron una caja en donde guardar las cosechas<sup>66</sup>. Los

---

<sup>65</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias –Boyacá-** Tomo 1, caja 1, carpeta 3, ff. 384r. a 408v. “Autos de Residencia del Corregimiento de el Partido de los Llanos tomada por don Luys Jorge de los Reies y Berrío del tiempo que fue corregidor de dicho partido el gobernador y capitán General don Joseph de Enciso y Cárdenas” 1693 (ff.408r.v.)

<sup>66</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias –Boyacá-** 1, caja 1, carpeta 3, ff.409r. a 438v. “Residencia contra don Francisco Osorio de Paz del tiempo que fue corregidor del Partido de Tenza” 1630 [f.438r.]

indios obedecían los mandatos pero se las ingeniaban para sabotear el proceso productivo. El dicho popular de que “ni para dios ni para sus santos” apunta a tener en cuenta el costo de los abusos del poder.

La mala administración engendraba reacciones de insatisfacción que atentaban contra el progreso de la comunidad y el Estado. Normalmente los jueces de residencia se limitaban a hacer pagar aquello que correspondía al real erario y, como en el caso de Tenza el Juez de Residencia pedía que al corregidor sumariado se le “absuelva y se le de por libre”<sup>67</sup>. Es decir que no había razones para una sanción a quien manipulaba la práctica de sus obligaciones. Cuando Joaquín Mosquera y Figueroa hizo en 1804 la visita a la Real Audiencia de Caracas, para indagar sobre la práctica sistemática del soborno, acusó a todos sus funcionarios de negligencia. Para evitar una sanción ellos reaccionaron corporativamente acusándolo de “precipitado, feroz, iracundo, orgulloso y prepotente”. La respuesta y castigo a estos funcionarios acusados de soborno y cohecho fue su promoción a cargos públicos de mayor jerarquía<sup>68</sup>.

Había visitas de población, visitas fiscales, visitas a la tierra o visitas para resolver pleitos de comunidad. Las visitas mostraron en forma descarnada el modo como se actuaba en las colonias. Por ejemplo, son muy conocidas las que se hicieron a los pueblos de indios desde el siglo XVI hasta fines del siglo XVIII<sup>69</sup>. Casi todas ellas terminaron con el reconocimiento de los

---

<sup>67</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias –Boyacá-** 1, caja 1, carpeta 3, “Residencia contra...cit.” ff.438r.v.; también ff. 439r. a 484v. “Residencia del Capitán Joan Prieto Maldonado Theniente de Corregidor de la ciudad de Tunja” 1574, fue condenado a pagar 37 pesos y 4 tomines.

<sup>68</sup> Teresa Albornoz de López **La Visita...cit.** pp. 22, 45 y 47.

<sup>69</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Catálogo e Índices. Sección Colonia. Fondo Visitas,** Bogotá, 2003.

abusos cometidos por los encomenderos. Tales abusos eran tan normales que en 1784, un funcionario reflexionando como arbitrista y politólogo afirmaba que “se reconoce la paz y tranquilidad con que viven estos vecinos contentos con su pobreza y libres de la infinidad de males, a que suele inducir la codicia, el fraude, la vanidad, y sobre todo el libertinaje”, y disfrutaban el estar “libres de gentes perturbadoras y inclinadas a vicios que pudiesen impedir la amable unión en que viven”. Sin embargo, los 4 mil habitantes de esta provincia de Jaén de Bracamoros “sin una baca para comer”, apenas podían sobrevivir entre hacendados y recolectores de impuestos<sup>70</sup>. Lo importante no era que los robaran y mantuvieran en la miseria sino que vivieran en paz, dejándose gobernar.

Podría suponerse que los testimonios revelarían la presencia de una cultura popular de participación, lo cual no era así. Tanto los habitantes de los pueblos de indios como los mestizos guardaban silencio y sólo excepcionalmente se atrevían a hablar. La cultura de la impunidad forzaba a las gentes a pasar de largo frente a los interrogatorios y a las posibilidades de hablar la verdad, convencidos de que jamás se haría justicia. Los jueces y visitadores se iban y los poderosos quedaban ahí para tomar revancha. La cultura de la represión habitaba los cuatro costados de los caseríos, resguardos, sitios y pueblos cuyas gentes vivían con derechos limitados en la práctica. Posiblemente el contraste entre las ideas de equidad, justicia y derecho contribuía a que los abismos entre altos funcionarios y gentes del común se siguieran ensanchando. Los signos de la autoridad estaban más en los gestos que en las palabras y las demostraciones de fuerza no solo se representaban en la violencia física sino en decisiones

---

<sup>70</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) *Visitas Ecuador* 1, ff.144r. y 149r.

no compartidas por un sujeto o un grupo de vecinos. A veces buscamos el mundo de las magnitudes para medir la fuerza de las ideas y de los conceptos, pero olvidamos que hay actores que miden con otras imágenes lo que a veces consideramos nimio.

Las denuncias de algunos testigos revelan la disputa de las cosas ínfimas que constituían la base de la vida cotidiana en donde se elaboraban ideas y conceptos propios del orden social. Por ejemplo, en 1769, el Virrey Messía de la Zerda, nombró a Don Joseph Antonio Eslava como juez de Residencia del Valle de Chita<sup>71</sup>. Tres alcaldes pedáneos fueron residenciados. Los cargos describen el nivel y el valor moral de las ofensas: a Alexo Niño se le acusó de haber impuesto una multa en estribos “de asotar viejos” contra un vecino airado que se atrevió a estrujarlo<sup>72</sup>. E(u)stacio de Enciso fue acusado a su vez de tratar con malas palabras a un vecino y que a otro “injustamente le quitó tres pesos de multa con escándalo suyo y contra su honrra y la de una mujer viuda”. Posiblemente se trataba aquí del denuncia de una ronda sobre convivencia ilícita hecha por acusadores anónimos. Aunque este quejoso no es explícito en sus cargos, sí afirmó que la autoridad “le yso daño de haber pasado con hombres a su casa y que le embargó los bienes y que esto presedió sin citación suya”<sup>73</sup>. Estos vecinos de aldea conocían sus derechos y osaban reclamar cuando llegaban los tiempos de las residencias. Sus denuncias contenían el signo de la malicia al afirmar que no sabía si entraban a buscar delincuentes “en casas de mujeres casadas, doncellas etc.,” o si iban “a persuadir las o

---

<sup>71</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias- Boyacá-** Tomo 1, caja 1, carpeta 3, ff.361r. a 383v.

<sup>72</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias – Boyacá,** Tomo 1, caja 1, carpeta 3, ff.364r. a 367r.

<sup>73</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias –Boyacá,** Tomo 1, caja 1, carpeta 3, f.374v.

comunicarlas para conseguir algún mal fin con ellas...”<sup>74</sup>. En cuestiones de sexo todo era posible y los vecinos lo sabían. Y en las denuncias se percibe la confrontación del sentido común contra el derecho vigente: fornicar era algo normal e íntimo para estos vecinos de los Andes pero la ley se reservaba el derecho a ingresar a las habitaciones de los informales del amor para castigar su infracción a las normas que regulaban los afectos<sup>75</sup>.

Las denuncias por atropellos incluyeron también a Agustín Córdoba, a quien el alcalde “le quitó dos cargas de trigo por razón de multa”<sup>76</sup>. También, se dijo del alcalde pedáneo Bartolomé de Cáseres que no ejecutaba las demandas que ponían los vecinos. Una queja provino por un fallo injusto en torno a una silla de cargar trigo con un cerraje: Norberto Pérez prestó una silla a Atanasio Sepúlveda quien la dejó a guardar en casa de Antonio Aldana. Cuando Pérez solicitó su silla, Sepúlveda la reclamó a Aldana y este dijo que se había perdido de su casa. Llevado el asunto al alcalde pedáneo, éste haciendo de Salomón andino resolvió la regla de tres: ordenó dejar libre a Aldana y que Sepúlveda pagara la silla, fallo que fue considerado por este como “dañino” a sus intereses pues la silla se había perdido en la casa de [Aldana] Pérez<sup>77</sup>. Estos eran los problemas que debían resolver los alcaldes. Un mundo de pequeñas cosas que fundaban las ideas de justicia, equidad y buen gobierno. No es el valor sino los principios en donde se originan las relaciones entre

---

<sup>74</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias-Boyacá**, Tomo 1, Caja 1, Carpeta 3, ff.366v.

<sup>75</sup> Hermes Tovar Pinzón **La batalla de los sentidos. Infidelidad, adulterio y concubinato a fines de la Colonia**, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá 2004.

<sup>76</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias – Boyacá**- Tomo 1, Caja 1, Carpeta 3, ff.369r. a 376r.

<sup>77</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias – Boyacá**- Tomo 1, caja 1, carpeta 3, ff. 378r. a 381v.

los hombres. No se trata de grandes conceptos sino de ideas nacidas de la práctica política y moral. En sus quejas no hay valores monetarios sino morales. Por ello, el mismo alcalde fue acusado de no saber impartir justicia. Dicen los testigos que “que con el pretexto de ser juez trató mal de palabras y apalió a dos vecinos de aquel Valle porque le replicaron en algunas cosas injustas que quería ejecutar contra ellos”. Y para completar este escenario de injusticias el cura del pueblo demandó “ante el Tribunal del Expresado alcalde” a Pedro Mendibelso por cinco pesos que le debía. Compulsado por la autoridad a pagar, Mendibelso se presentó ante el Alcalde con cuatro pesos que no le fueron aceptados. Mendibelso salió y fue a donde el Cura, le pagó los 4 pesos “y sacó espera para los ocho reales”( 8 reales = 1 peso) restantes. Cuando el alcalde se enteró, fue hasta la casa de Mendibelso “y le dio de bergajos”. El alcalde se había sentido birlado por los querellantes y creyó arreglar cuentas con el más frágil, pues no fue a castigar al cura<sup>78</sup>, sino a Mendibelso.

Ninguna de estas denuncias fue leída como graves por el Juez de Residencia. Eran cosas intrascendentes que no merecían sino una reprensión, sin multa, “considerando su incapacidad”. Es decir que la ignorancia e inutilidad de los funcionarios no constituían un problema grave sino que era un atributo, un atenuante. Por ello los alcaldes fueron prevenidos para lo venidero<sup>79</sup>, para que cuando fueran reelegidos no cometieran los mismos errores. Tales fueron las sanciones morales que no hacían mella en estos funcionarios de provincia, pues las prácticas nacidas de

---

<sup>78</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias- Boyacá-** Tomo 1, caja 1, carpeta 3, ff.380v. a 381v.

<sup>79</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) **Residencias – Boyacá-** Tomo1, caja 1, carpeta 3, f.383v.

su incapacidad continuaron mientras que los pueblos acumulaban enconos que un día aflorarían bajo otras formas de denuncia, reclamos, insolencias y rebeldías. El divorcio [*separación*] entre la idea de corrupción y la falta de justicia era patente entre los jueces y estos hombres elementales que se atenían a la lógica de los hechos más que a conceptos jurídicos que eran ajenos a los que ellos elaboraban día a día.

Los recursos fiscales: fuente de enriquecimiento

La demanda de recursos económicos exigidos por el Imperio español llevó a la corona y a sus asesores a buscar en cada momento nuevos ingresos para la Real Hacienda. A la imposición fiscal que gravaba la minería, las actividades comerciales, la vida espiritual y la vida económica se unieron la venta de cargos públicos y los títulos de nobleza. Hubo además otros mecanismos para obtener recursos como fueron los Juros, los Donativos y las composiciones<sup>80</sup> que le permitieron a los grupos poderosos consolidar sus posiciones de liderazgo y dirección en la política y economía coloniales.

Mucho más de lo que pudiera suponerse la iniciativa privada y los círculos de hacendados, mineros y comerciantes ejercían sobre el Estado presiones para obtener ventajas económicas. La clase empresarial en las colonias contribuyó a consolidar un Estado diseñado para su propio provecho. Fueron ellos quienes defendieron jerarquías, prejuicios y discriminaciones propias del colonialismo. Pero más allá de estas ventajas nacidas de su riqueza que les permitía acceder como financistas de las crisis monetarias del Estado

---

<sup>80</sup> La **Composición** era un acuerdo por medio del cual se legitimaba la posesión de un bien, tomado de hecho, mediante el pago de un monto que se negociaba con la corona, o con la iglesia si eran asuntos de fe.

Colonial, la acumulación de bienes provino de fraudes hechos a la real hacienda. El ejemplo de la visita de 1659-1663 sobre los recaudos de la Real Hacienda es ilustrativo sobre el modo como operaban mercaderes, mineros, funcionarios, encomenderos, clérigos y todos aquellos que tenían obligaciones de pagar sus impuestos a las arcas del Rey<sup>81</sup>. La visita se llevó a cabo por denuncia que hizo al Tribunal de Cuentas un oficial de la Real Hacienda, nombrándose a don Matheo Vello de Estrada para que averiguara los fraudes en “los reales quintos de su majestad y en las fundiciones y valuaciones”. Los autos indicaron que muchos vecinos “y personas de la ciudad de Anserma” tenían usurpada la “Real Hacienda de su Majestad y hechos otros muchos excesos contra su real servicio...”<sup>82</sup>. Las causas seguidas contra ellos mostraron que al menos 112 individuos, durante varios años habían dejado de pagar los quintos al real erario<sup>83</sup>. Las autoridades les hicieron cargos por no pagar impuestos de 2.545.300 pesos de oro en polvo extraídos de las minas<sup>84</sup>. Una suma realmente millonaria si tenemos en cuenta que lo remesado por la Nueva Granada desde la Caja de Cartagena a España, entre 1533 y 1699 fue de 5.086.239 pesos de oro de 450 maravedís<sup>85</sup>. Además se les acusó de no cancelar derechos de alcabalas y media anata. Hacía casi 30 años que no se visitaban dichas cajas, lo cual abrió las puertas a comportamientos

---

<sup>81</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838B y 838C.

<sup>82</sup> **Ibid**, 838B, ff. 1r. a 2r.

<sup>83</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838C, “Don Matheo Bello Cornejo, subdelegado que fue del Dr. Don Juan Cornejo Visitador...”, 1659, ff.33v. a 37r.

<sup>84</sup> La suma da 2.645.600 conforme se observa en el Cuadro 1.

<sup>85</sup> Hermes Tovar Pinzón “Límites y posibilidades de las series estadísticas originadas en las cajas reales de la Real Hacienda – La Nueva Granada 1500-1700” en Antonio Miguel Bernal et al. **El Gobierno de la Economía en el Imperio Español**, Instituto Italiano per Gli Studi Filosofici – fundación El Monte, Sevilla-Napoli 2000, p.166. El oro en polvo era de 20 kilates o 400 mrs, o sea que en oro de 450 mrs, los 2645.600 pesos equivalen a 2351645 pesos de 450 mrs.

fraudulentos de los funcionarios ligados a los poderes locales<sup>86</sup>.

**Cuadro 2. Fraudes del oro extraído sin quintar ni pagar los derechos reales, 1659**

Empresarios	Número	Monto (Oro en Polvo)	Porcentaje
Dueños de Minas	20	1.070.000	40.45
Mercaderes	25	1.041.000	39.35
Mineros	49	500.000	18.90
Vendedores	2	30.000	1.13
Encomenderos	3	4.300	0.16
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>2.645.600</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Archivo General de Indias (Sevilla) Escribanía de Cámara 838C “Don Matheo Vello Cornejo, Subdelegado...cit.” 1659.

Los empresarios presionaron al visitador y a la corona desde sus cargos administrativos y crearon un clima de tensión que forzó al visitador a proponer una negociación que le permitiera a la Real Hacienda recoger algunos dineros y a estos personajes públicos y privados subsanar su deuda con el Estado. Los visitadores arreglaron con 90 individuos los montos a pagar y continuaron sus querellas con 22 personajes de la región.

**Cuadro 3. Arreglos acordados con los defraudadores del Estado según el visitador de la Real Audiencia de Santafé Dr. D. Juan Cornejo, año de 1659.**

Nombre	Oficio	Fraude Oro en Polvo Pesos	Reconoce Oro 20kts Pesos	Paga Quintos Pesos
Jacinto Arboleda	Capitán - mercader Dueño de Minas	400.000	21000.0.0	2131.0.0
Diego de Victoria	Capitán – Dueño Minas	30.000	2241.0.8	-
Francisco Arboleda	Capitán - Mercader	50.000	800.0.0	78.5.7
Hernando de La Cruz	Minero	100.000	750.0.0	72.6.8
Miguel de Mogollón	Mercader	10.000	130.0.0	12.7.4
Pedro Martín Cortés	Dueño de Minas	30.000	1000.0.0	98.5.8

<sup>86</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) Escribanía de Camara 838C, f. 47r.

<b>Marcos Ortiz de Riveros</b>	<b>Mercader</b>	<b>20.000</b>	<b>340.0.0</b>	<b>33.0.4</b>
<b>Lorenzo Benítez de La Serna</b>	<b>Minero, dueño esclavos, y Mercader</b>	<b>70.000</b>	<b>831.0.0</b>	<b>81.6.6</b>
<b>Martín Libreros Montenegro</b>	<b>Mercader</b>	<b>1.000</b>	<b>200.0.0</b>	<b>10.1.4</b>
<b>Francisco Romero Bernabé de la Serna</b>	<b>Vendedor Mercader</b>	<b>20.000</b>	<b>150.0.0</b>	<b>13.7.0</b>
<b>Lorenzo Roque Hellín</b>	<b>Minero</b>	<b>30.000</b>	<b>780.0.0</b>	<b>79.6.4</b>
<b>Juan Ortiz de Rivero</b>	<b>Mercader</b>	<b>10.000</b>	<b>100.0.0</b>	<b>10.4.0</b>
<b>Bernardino de Mendoza</b>	<b>Mercader</b>	<b>10.000</b>	<b>300.0.0</b>	<b>29.5.2</b>
<b>Alonso Pérez Blas, Pedro y Luis De Arandía</b>	<b>Minero Mercaderes</b>	<b>30.000</b>	<b>1.000.0.0</b>	<b>98.4.3</b>
<b>Bartolomé Pérez</b>	<b>Vendedor</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Juan Fco. El Mozo</b>	<b>Minero</b>	<b>10.000</b>	<b>100.0.0</b>	<b>10.1.4</b>
<b>Martín de Zárate</b>	<b>Mercader obligado Y Salinero</b>	<b>10.000</b>	<b>40.0.0</b>	<b>5.5.1</b>
<b>Alonso Volantes</b>	<b>Mercader</b>	<b>10.000</b>	<b>340.0.0</b>	<b>33.4.3</b>
<b>Diego Benítez de La Serna</b>	<b>Mercader</b>	<b>10.000</b>	<b>50.0.0</b>	<b>5.7.3</b>
<b>Francisco Rodríguez De León</b>	<b>Minero y dueño de minas y esclavos</b>	<b>20.000</b>	<b>750.0.0</b>	<b>73.7.0</b>
<b>Diego Manzano</b>	<b>Mercader</b>	<b>10.000</b>	<b>80.0.0</b>	<b>8.5.9</b>
<b>Alonso de Avalos</b>	<b>Alcalde Provincial de la Hermandad, Regidor y Mercader</b>	<b>20.000</b>	<b>100.0.0</b>	<b>11.6.0</b>
<b>D. Juan de Borja</b>	<b>Ensañador y Minero</b>	<b>30.000</b>	<b>300.0.0</b>	<b>29.5.0</b>
<b>Blas Renjifo Tamaio</b>	<b>Alcalde ordinario, encomendero y mercader</b>	<b>500</b>	<b>60.0.0</b>	<b>7.7.0</b>
<b>D. Fernando Sarmiento</b>	<b>Minero</b>	<b>20.000</b>	<b>-</b>	<b>108.5.4</b>
<b>Violante de Henao</b>	<b>Derecho de Puertos</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15.0.0</b>
<b>D. Jorge de Herrera</b>	<b>Encomendera</b>	<b>-</b>	<b>80.0.0</b>	<b>19.0.0</b>
<b>Gaitán</b>	<b>Encomendero de la Montaña</b>	<b>3.000</b>	<b>“se le embargó encomienda”</b>	
<b>Martín de Echarri</b>	<b>Minero</b>	<b>10.000</b>	<b>200.0.0</b>	<b>19.7.0</b>
<b>D. Andrés Arias Miñatones</b>	<b>Mercader</b>	<b>20.000</b>	<b>140.0.0</b>	<b>25.0.0</b>
<b>Juan de Guzmán</b>	<b>Mercader</b>	<b>10.000</b>	<b>140.0.0</b>	<b>13.7.3</b>
<b>Nicolás Tascón de Enciso</b>	<b>Mercader</b>	<b>40.000</b>	<b>500.0.0</b>	<b>49.3.5</b>
<b>Miguel Pérez de los</b>	<b>Escribano Público y de</b>			

Ríos	Cabildo. Dueño Minas	40.000	500.0.0	49.2.0
Da. Juana de Viedma	Minera	30.000	200.0.0	19.7.0
Francisco de Castro	Minero	10.000	80.0.0	8.5.2
D. Pedro de Salazar	Encomendero de Supía		“embargan encomienda”	
Santa Cruz	Alta y Baja y Arquía y Coyago-Ago	800	-	141.4.5
Martín Ruíz de Carvajal		-	-	-
Seraphin Francisco	Alguacil Mayor y Mercader	10.000	500.0.0	49.1.4
Esteban Díaz	Mercader	10.000	100.0.0	9.6.4
Nicolás de Guevara	Regidor, Dueño Minas	30.000	300.0.0	68.7.7
Francisco de Guevara	Dueño de Minas y Regidor	10.000	250.0.0	22.6.4
Bartolomé de Espinosa	Regidor Fiel Ejecutor, Dueño de Minas	10.000	400.0.0	49.4.4
Antonio de Seguera	Minero	20.000	100.0.0	9.6.4
Juan Benítez de La Serna	Regidor y Dueño de Minas	20.000	750.0.0	73.2.0
Juan Cortés	Dueño de Minas	200.000	800.0.0	78.6.8
Damián de Valencia	Minero	10.000	300.0.0	9.4.4
Francisco de Olmos Jaramillo	Minero		“Por lo que fuese” 500.0.0	14.6.1
Miguel de Ripalda	Mercader, Alcalde Ordinario, Oficial Real	10.000	280.0.0	26.6.6
32 Jornaleros	De minas	-	-	113.0.0
Francisco Rodríguez Del Castillo	Mercader – Difunto	30.000	4759.0.0	823.3.0
Pedro Escolástico de Talavan	Licenciado, Clérigo Difunto, Dueño Minas	100.000	1600.0.0	157.3.4
Alonso Martín	Presbítero, Dueño de Minas	100.000	6001.1.4	424.0.0
Luis Fernández Maldonado	Licenciado, clérigo, Cura Anserma	-	120.0.0	11.6.7
Juan de Avalos Guerrero	Clérigo presbítero, Dueño de Minas	300.000	1400.0.0	132.3.7
Antonio Hernández Piedrahita	Mercader, Tesorero de Cajas Reales. Difunto	100.000	700.0.0	68.5.3
Francisco Díaz de La Serna	Clérigo, Presbítero, Dueños de Minas	30.000	1300.0.0	122.5.2
Juan Llorente	Licenciado, Clérigo Dueño de Minas	20.000	1000.0.0	75.6.4
<b>Total</b>		<b>2.125.300</b>	<b>54542.2.0</b>	<b>5761.1.6</b>

Fuente: Archivo General de Indias (Sevilla) Escribanía de Camara 838C

Como se observa en el Cuadro 3 había alcaldes, tesoreros de las reales cajas, regidores, militares, escribanos y encomenderos, así como clérigos que, vinculados a la minería, al comercio y a actividades mercantiles, aprovecharon sus influencias para cancelar por derecho de quintos el 0.27%, cuando su obligación era pagar el 6%<sup>87</sup>. Es decir que no sólo dejaron de cancelar oportunamente sus impuestos sino que, primero optaron por reconocer otras cantidades diferentes a las que se les había calculado. De los más de dos millones de pesos de cargo por los oros extraídos, ellos reconocieron 54.542.2.0, es decir el 2,57%. Y sobre esta cantidad pagaron de derechos de quintos 5.761.1.6 pesos. Para la Real Hacienda interesada en obtener rentas debido a la crisis fiscal del Imperio, era mejor un mal arreglo que enfrentar a toda una comunidad molesta con el visitador. Además no sólo se molestaron estos señores sino sus amigos quienes “le enviaron quejas a su majestad”, y advertencias de que “para evitar disturbios” ordenara cesar las presiones sobre sus súbditos<sup>88</sup>.

El caso del capitán Jacinto Arboleda ilustra el modo como se producían los fraudes. Este mercader y dueño de minas pagó parte de los derechos sobre los oros extraídos pero dejó sin declarar los montos que, entre 1641 y 1659, ascendieron a 400 mil pesos. El reconoció haber fundido 21 mil pesos de oro en polvo, de 20 kilates. El fiscal aceptó dicha declaración pero consideró que debía pagar los impuestos sobre oro fundido de 22.5 kilates. Arboleda manifestó que él garantizaba la deuda con su cuadrilla de esclavos pero

---

<sup>87</sup> Esto corresponde al 4.5% del porcentaje que estaba obligado a pagar. Es decir que no solo no pagaron sino que resultaron beneficiados frente a todos aquellos que habían cumplido oportunamente con su obligación tributaria.

<sup>88</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838C, f.2r.

que si lo obligaban a pagar de inmediato debía vender la cuadrilla quedando ilíquido económicamente. Para evitar la pérdida total de lo defraudado su cuenta se le ajustó así:

**Cuadro 4. Lo que debía pagar de impuestos Jacinto Arboleda por los oros no declarados, 1660**

	Pesos oro
21000 pesos de oro en polvo que pagan el 15% de quintos	1.400.0.0
Derechos de fundición y ensaye 0.5%	97.1.0
Derechos de fundición y ensaye 2.0%	391.0.0
Derecho de Sisa a 3 tomines cada cien para armas de este Reyno y sustento de la Armada de Barlovento	78.6.0
Derechos de conducción 5%	91.1.0
<b>Total que debe pagar y asegurar</b>	<b>2.066.0.0</b>

Nota: El peso de 20 kilates equivale a 400 maravedís y el de 22.5 a 450 maravedís. El patacón era de plata y de 272 maravedís.

Arboleda pagó en Anserma 400 pesos con objetos de plata y joyas y Pedro de Arboleda Salazar y Francisco Serrano de Cárdenas le avalaron el resto de la deuda<sup>89</sup>. Al final terminó pagando 2131 pesos de oro de 20 kilates por los cuales entregó 4596 patacones. Pero a este ilustre caucano se le siguieron otros procesos por no haber pagado las alcabalas correspondientes a 2 mil pesos de oro de 20 kilates, del ható de ganado mayor "llamado los Micos en la jurisdicción de Cartago" y también por "cosas pertenecientes a la Real Hacienda y derechos della contra la justicia y regimiento de la ciudad de Toro", y sobre la paga "de los oficios de regidores, medias anatas, penas de cámara, quintos reales y otros débitos y efectos reales"<sup>90</sup>. Al igual que Arboleda, Miguel de Ripalda, alcalde y oficial real, fue querellado por el fiscal por haber vendido en Anserma y otras partes ropas de Castilla por 10 mil pesos de oro y

<sup>89</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Camara**, 838C, ff.51r. a 62r.

<sup>90</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838C, ff.37v. a 40v.

no haber pagado los impuestos correspondientes a la Real Hacienda. Este negoció su fraude por 280 pesos y pagó 27 de impuestos<sup>91</sup>. Toda esta burocracia y empresariado colonial consolidaron sus riquezas a base de fraudes y de negociar con el Estado unos pagos ínfimos. Ahí residía su malicia y su inmoralidad: no pagar oportunamente para poder diluir y disminuir en el largo plazo los verdaderos montos sobre los cuales pagarían sus impuestos.

Del mismo modo Pedro de Salazar Santacruz, encomendero de Anserma era deudor “a su majestad de cantidad de pesos de oro de 20 kilates”. El juez de cobranzas ordenó el embargo de sus bienes así: las minas que tenía en el Puerto de las Garrapatas con 11 esclavos, 4 barras, 5 almocafres, un hacha, un machete y una pala de hierro; los ganados vacunos, caballar y mular en “todo el río de la Vieja”; las 620 reses chicas y grandes contadas en el rodeo de Cañas Gordas; en el Río del Llano de Buga 345 reses y 72 yeguas chicas y grandes, con un burro echor, 5 caballos mansos y un macho; en el Rodeo de Nuestra Señora de la Limpia Concepción 21 reses chicas y grandes y en el Rodeo de Las Cabuyas 31 cabezas de ganado. En conclusión en todos los rodeos de “este Valle del Rio de la Bieja” hubo 1017 cabezas de ganado vacuno chico y grande, 72 caballos mansos, 5 yeguas, un burro echor y un macho<sup>92</sup>. Estos encomenderos se habían convertido en dueños de ganados y haciendas mientras defraudaban al real erario. Martín Ruiz de Carvajal, encomendero de Andíca y Cumba, fue acusado de defraudador por haber despoblado la encomienda y llevado los indios “a sus

---

<sup>91</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838B, “Testimonio de los Autos...1663” f. 65r.

<sup>92</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara**, 838A, “Autos Fechos por Don Juan Camargo...1663”, ff. 5r. a 8v. y 33r. a 34r.

haciendas en tierra caliente, mudándolos de su natural por cuya causa habían muerto los más..."; Ruiz gozaba de una renta de 8000 pesos de oro en polvo y no había pagado lo que correspondía por impuestos al real erario<sup>93</sup>. Otro ejemplo fue el del capitán Diego de Victoria vecino y encomendero de Anserma cuyas encomiendas rentaban 1000 pesos al año pero tenía defraudada a la real hacienda por 30 mil pesos de oro en polvo "de los tributos que había gozado de indios Opiramaez y Quinchas y por dueño de minas suyas". Apenas reconoció pagar 2.241.0.8 pesos de a 20 kilates<sup>94</sup>.

Todos estos personajes de la vida pública local no sólo dejaban de pagar los tributos sino que empleaban otras técnicas más sofisticadas para defraudar a la Corona. Por ejemplo usaban mezclar oro de bajos kilates conoros fundidos y ensayados listos para ser remesados. Tal fue lo que puso en evidencia "Diego Alonso de Havalos ensayador" quien dio noticias "de los fraudes que se cometían en las reales cajas y de Real Hacienda", por don "Luis de los Ríos y don Juan de Borja alcaldes ordinarios, Diego Manzano y otros vecinos y del cabildo" quienes sacaron "de secreto todo el oro que estaba en dichas cajas fundido y marcado de los procedidos de dichas comisiones de próximo para remitir a éstas" y lo hicieron "fundir y revolver con otro de menos ser". Convertido en barras le hicieron "poner uno, dos o más quilates", para reemplazar el "que tenía el oro de ley siendo gran suma de oro lo que en esto defraudaron"<sup>95</sup>. Del siglo XVI se decía que "en las fundiciones abundaban los fraudes en el quilatar del

---

<sup>93</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838C, ff. 40v. y 41r.

<sup>94</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838C, ff.33v.

<sup>95</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Cámara** 838C, ff. 47r.v.

oro”<sup>96</sup>, pero en los siglos siguientes nada cambió, más bien se perfeccionó<sup>97</sup>.

Además validos del poder en la región estos oficiales reales hicieron pagar altos alquileres por sus casas en donde estaban las cajas reales, el ensaye y la fundición y,

“trataron con cuantos medios y lícitos les fue posible y con alborotos ympedir el uso de dichas comisiones coaunándose y convocándose para ello y atrayendo // a su devoción con varias estratagemas a los demás haciendo ruidos alborotos con grandes concursos públicos y secretos de día y de noche y diciendo los unos a los otros para irritarlos contra dicho juez que a todos les tenia hechas causas secretas para destruirlos...”<sup>98</sup>.

Los alborotos fueron un chantaje contra los reclamos legítimos de las autoridades. Es decir que la corrupción se tornó discurso político, cuyos argumentos buscaban la aceptación del espíritu de fraude más que cualquier reivindicación que afectara al conjunto de la sociedad.

Aunque los jueces trataron de aquietarlos con suavidad, ellos se negaban a oír y a responder contra aquello que pudiera encausar a sus líderes que eran don Luis de los Ríos y don Juan de Borja, compadres y alcaldes ordinarios<sup>99</sup>. Las redes familiares no tenían que ver solo con intereses de sangre o de piel, eran compadres y amigos para defenderse unánimemente de la presión del Rey y de sus visitadores. También, “Jacinto Arboleda y Miguel Pérez escribano, oficiales

---

<sup>96</sup> Ismael Sánchez Bella **Organización Financiera...cit.** p.303.

<sup>97</sup> También sobre fraudes realizados por mercaderes y funcionarios de la Ceca de Potosí ver Arnaldo J. Cunietti-Ferrando **Historia de la Real Casa de Moneda de Potosí durante la dominación Hispánica, 1573-1825**, Parte I, Imprenta de Pellegrini, Buenos Ayres 1986, pp.121-153.

<sup>98</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escritanía de Cámara** 838C, ff. 47r.v.

<sup>99</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escritanía de Cámara** 838C, ff. 47v.

reales y Antonio Hernández Piedrahita” eran “cómplices ynterésados y comprendidos parientes, amigos y paniaguados los unos de los otros”<sup>100</sup>.

La evasión fiscal había invadido a otros mineros y en cada lugar existían mecanismos prácticos. Por ejemplo, no solo los vecinos de Anserma sino los de Guamoco utilizaban el método de llevar cuadrillas de negros para trabajar en las minas durante un tiempo determinado. Luego las sacaban para diferentes sitios como Mompox y otros centros mineros sin declarar los oros obtenidos<sup>101</sup>. En estos movimientos estacionales y temporales ni los dueños de cuadrillas ni los mercaderes y mineros, daban cuenta del oro extraído. Los visitadores calculaban por el número de negros de cada cuadrilla el monto posible de oro extraído y efectuaban los cargos por fraude. Así el visitador delegado don Domingo Piñero hizo comparecer a vecinos y residentes de Guamoco quienes alegaron pobreza y destrucción para la real hacienda si se procedía contra ellos. Es decir que ellos eran el huevo de oro de la gallina que poseía la corona española. Y si mataban la gallina la corona se quedaría sin huevos de metal precioso. Aquí la corrupción se sustentaba en las dificultades económicas de una comunidad de esclavistas y mercaderes. Y en vista del ejemplo generalizado y acostumbrado de negociar, lo mejor era ofrecer un monto por la presunción de fraude y seguir prevaricando y defraudando por otro tiempo. Los vecinos de Guamoco manifestaron que

“el recibir muchos perjuicios y vexaciones por la pobreza y necesidad en que todos están y la falta general de bastimentos y carestía dellos y que de

---

<sup>100</sup> Ibid, f.47r.

<sup>101</sup> Ibid, ff. 1r. a 27v.

proseguirse en el fenecimiento de lo referido será el destruirse todos sin que se sacase fruto en la Real Hacienda por la cortedad a que ha benido esta ciudad y poco número desclavos de mina que ay”.

Es decir que la crisis de hoy legitimaba el fraude de ayer. Y todos a una convirtieron su espíritu quejoso en escenario para la defensa de sus intereses. Y cuando un sector empresarial se queja y llora entran en escena otros actores como el cabildo que, al final era su propio espacio y servía de medio de presión. En consecuencia, dijeron los cabildantes, “deseando este cabildo allar reparo para lo sobredicho se trató y confirió el buscar medio de a donde resultase algún servicio a su majestad y algún alivio a sus vasallos en cuya conformidad...” esta ciudad y personas

“que han tenido esclavos de minas o algunos contratos servirían a su majestad con 750 pesos de oro de 20 quilates por razón de (que) se sobreseyese en las diligencias de la presunción que puede aver de aver defraudado a la Real Hacienda en los reales quintos proponiendo todas las causas y fundamentos que más largamente se contienen en dicha petición a que nos remitimos”.

Y del ahogado el sombrero... pues el juez Subdelgado aceptó, por vía de indulto, los 750 pesos de oro de 20 quilates fundidos y marcados<sup>102</sup>. Así en diciembre de 1663 estos honorables vecinos arreglaban 30 años de fraudes a la real hacienda. Pero los fraudes no concluyeron ahí a pesar de que se ordenó a los mineros llevar libros de minas. Además debido al espíritu de negociación que el Rey puso en práctica por consejo de

---

<sup>102</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Escribanía de Camara** 838B, “Autos e información fecha sobre los fraudes cometidos en los Reales Quintos de su majestad y demás derechos pertenecientes a su Real Haber, por los dueños de Cuadrilla, mercaderes y otras personas por aver sacado el oro sin fundir: Juez Visitador Domingo Piñero, Guamoco 1663”, ff. 27r.v.

**sus entes de control, cambió la moral pública por unos recursos monetarios que, al final era lo que le interesaba a la corona. No había cómo imponer castigos a quienes hacían lo que querían en las colonias americanas. No hay que olvidar que los dineros por debajo de la mesa eran comunes entre los consejeros del Rey y los grandes acreedores de la corona.**

**La república y la bonanza de los recursos públicos**

**Al contrario de lo que podría suponerse el empleo de recursos públicos para el enriquecimiento personal y familiar constituye un rasgo fundamental en la formación de la cultura política de las elites coloniales y de quienes heredaron en el siglo XIX el derecho a administrar el Estado Republicano. La Independencia no solo representó el derecho a continuar en el poder sino a manejar los fondos públicos como una bolsa a repartir entre familiares y amigos. La supresión de todas las formas de control que había establecido el sistema colonial, permitió que los poderes locales y regionales pudieran actuar sin ningún control. Quienes habían comprado cargos o los habían heredado por generaciones se encontraron ahora con derechos adquiridos. Así sobre esta cultura de la opresión y con la conciencia de un poder validado históricamente se funda una república que culturalmente estaba predispuesta al fraude y la tiranía. Es muy importante desentrañar esa mentalidad de soborno, venalidad y cohecho para comprender su evolución a lo largo de los siglos XIX y XX. El nepotismo, el clientelismo y el paternalismo se manifestaron no sólo al momento de las guerras civiles sino cuando se trataba del poder o de repartir las tierras públicas y los cargos del Estado. Igualmente cuando se trataba de indemnizar a viudas de hijos ilustres o a miembros excelsos de la clase**

política. Así, en 1864, Doña Timotea Carvajal de Obando pidió al Congreso que su hijo Gratiniano Obando, enviado a estudiar a Alemania desde 1854, fuera restituido a su patria con una “resolución del Congreso dictada favorablemente”. Es decir, la viuda de uno de los gestores de heroicas matanzas en la naciente República, pedía un pasaje “gratiniano” para Gratiniano, al igual que las hijas del general Joaquín Barriga solicitaban al “Congreso una pensión cualquiera”, pues su padre no alcanzó a dejar “ahorros”<sup>103</sup>. Es decir que el Estado convertía en sus entenados a estos hijos de próceres inocuos mientras abandonaba a los herederos de combatientes anónimos.

En ese reparto del botín la nueva ciudadanía no tenía presencia sino en los ejércitos que iban a las guerras civiles, en los derechos tributarios, en la adjudicación de una parcela a quienes osaron buscar la frontera y en el acceso a una u otra escuela pública que comenzó a funcionar como parte de un proyecto de Educación que beneficiaba a pequeños grupos urbanos<sup>104</sup>. Después de 1840 las tierras públicas fueron objeto de distribución para quien estuviera dispuesto a cultivarlas, con lo cual el estado abrió un espacio a grupos pobres de colonos. Esto ocurrió después de un primer intento republicano por utilizar los baldíos como recurso para el poblamiento y el desarrollo económico. Si bien es cierto que muchos pobladores pobres y marginados accedieron a un lote de tierra también grandes empresarios y políticos utilizaron su poder e influencia

---

<sup>103</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) Archivo del Congreso, Cámara. Condenaciones. Reclamos y Pensiones. Tomo 6, 1865, ff. 7r y .210r.

<sup>104</sup> John Lane Young *La Reforma Universitaria de la Nueva Granada (1820-1850)*, Instituto Caro y Cuervo – Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá 1994.

para acceder a enormes extensiones de baldíos<sup>105</sup>. Y es este fenómeno lo que nos interesa ilustrar.

Al hacer un balance de las promesas que agitaron los ideólogos de finales de 1840 y principios de 1850 para contrastarlas con las medidas de gobierno, prevalece un cierto tono de desencanto y desilusión por los rumbos que a finales de 1870 tomaban los sueños de fundar una sociedad de progreso, basada en el desarrollo de la educación y la ciencia y sobre todo en el conocimiento del carácter de los ciudadanos de entonces. Y “conocimiento de carácter” significaba en este contexto, tener sentido de la historia. Es decir que entre lo que la sociedad era y el modelo de desarrollo propuesto existía un divorcio. Por ello vale la pena recoger algunos elementos constitutivos de la sociedad colombiana y medir el impacto que sobre ella pudo tener el impulso de los cambios. Por ejemplo, el intento de sustituir la religión por un anticatolicismo a ultranza, propio del radicalismo. Y en medio de estos debates el afán de la riqueza fácil.

Los críticos de la época manifestaban que lo que se llamó la “irreligión”, el excesivo culto al “individualismo” y “el aflojamiento visible en el culto de la moral pública”, llevó a la sociedad en general a un desgarramiento de la “moral privada”<sup>106</sup>. Para ellos, el conocimiento de la disputa entre la iglesia y el Estado debería centrarse en el campo del imaginario religioso popular más que en los debates formales entre aparatos de poder. Sería más importante conocer los mecanismos y estrategias de formación de una conciencia libre de convicciones religiosas que conocer

---

<sup>105</sup> Hermes Tovar Pinzón *Que nos tengan en cuenta. Colonos empresarios y aldeas. Colombia 1800-1900*, Colcultura, Bogotá 1994

<sup>106</sup> *La Lección del Pasado. Ensayo sobre la Verdadera Misión del Partido Liberal*, Imprenta Medardo Rivas, Bogotá 1877, p.17 y 19.

las normas que dibujaban una política de control de los espacios de difusión de la fe. Es decir que el escenario del conflicto religioso estaba en la geografía de los sentidos y no en la presencia o ausencia de las sotanas.

Algunos críticos consideraban que la religión había “sido tradicionalmente en este país la encargada de mantener en depósito i de transmitir al pueblo la enseñanza moral”. Moral como fundamento de las costumbres ciudadanas, de la convivencia y solidaridad. Esta idea de moral se unía a la de un orden. Por ello muchos no comprendieron “por qué el liberalismo” se había enlazado “con la irreligión”, pues

“El bien y el mal obrar se hallan, en las ideas populares, íntimamente enlazadas con la religión; o mejor dicho aparecen en la mente popular tan irresistiblemente dependientes el uno de la otra, como la labor de tapicería de la tela en que se ha trabajado”<sup>107</sup>.

Estos reclamos apuntan a la necesidad de estudiar la formación de la conciencia religiosa en la sociedad desde tiempos coloniales. Conocer no solo su imposición y su sincretismo sino el modo como los mestizos de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX asumían su religiosidad, ese sincretismo que mantenía vivas en el inconsciente las máscaras de su fe y de sus dioses<sup>108</sup>. Es indudable que,

“El pueblo es fervoroso creyente; pero cree en Dios como cree en los santos, y cree en los santos como en las brujas, en los duendes, en el mohan, en las ánimas benditas, en el familiar i en otras mil supersticiones”, mas la sola “idea de Dios i los preceptos de su moral” es

---

<sup>107</sup> La lección del Pasado... cit. p.17

<sup>108</sup> Para Caro Baroja la Religiosidad es “la facultad de practicar una religión, dentro de las limitaciones individuales y sociales...” cf. Julio Caro Baroja **Las Formas Complejas de la Vida Religiosa**, Círculo de Lectores, Barcelona 1995, p.21

inmensamente “benéfica i consoladora para el pueblo”<sup>109</sup>.

Al despojarse a la sociedad de estos aparatos de control moral se les sustituyó por un “inflado” individualismo que colocó en un lugar muy secundario “el cultivo del deber, del sentimiento de obligación del hombre hacia sus semejantes”<sup>110</sup>. Este individualismo ha relajado a las clases educadas que se han creído liberadas

“en gran parte del sentimiento de dependencia de algo trascendental superior a las cosas de la tierra. Estas clases han cultivado asiduamente los derechos individuales i todo cuanto vigoriza el individualismo, viéndose por ello naturalmente empujadas al absorbente culto del yo”.

Y tras el “yoismo”, llegó el sensualismo, “la persecución de riqueza i el bienestar material como objeto de la vida; el éxito a todo trance, han venido formando una especie de escuela”<sup>111</sup>. Es decir que así como el colonialismo impuso por la fuerza el catolicismo así el radicalismo quiso renunciar a él mediante normas policivas. Y uno y otro proceso fortalecieron el cohecho y el fraude. Todo unido a un proceso de pauperización de la sociedad. Sin embargo las explicaciones de este materialismo deberían ubicarse más que en la moral religiosa en la mentalidad que alaba y estimula la necesidad de recursos monetarios para atender las demandas del consumo. Y para obtener tales riquezas cualquier medio es válido.

---

<sup>109</sup> “Condición del Pueblo en Colombia” en *Revista Colombia*, Bogotá 25 de Mayo de 1868, Entrega 5ª, Año I, p.67.

<sup>110</sup> *La Lección... cit.* p.17

<sup>111</sup> *La Lección del Pasado...p.19*

Al fracaso económico que había engendrado la expansión de la pobreza y la miseria durante el radicalismo, se unía el fracaso de la “libertad religiosa” que condujo a horizontes que tenían que ver con el interés personal. Desconocemos los niveles de esta transformación y su impacto real en la conciencia ciudadana. Las gentes lo definieron como una expansión de la corrupción y un interés de los partidos por la burocracia que garantizaba recursos, puestos y salarios para el partido en el poder. Tal vez los rumores sobre corrupción tenían que ver con la construcción de la inmoralidad que salía revestida de privilegios y de beneficios personales. Dos ejemplos pueden ayudarnos a medir la naturaleza de las indelicadezas de los líderes liberales y que daban origen a especulaciones: Tomás Cipriano de Mosquera y José Hilario López, a más de sus antecedentes de montoneros contra el orden, después de presidentes demostraron su interés por ampliar el dominio sobre nuevas tierras y consolidar sus riquezas personales. En 1855, José Hilario López comisionó a Celestino Castro para medir varios terrenos baldíos “ubicados en las montañas de Río Blanco distrito de Campoalegre”<sup>112</sup>, y nombró a Hermógenes Durán como su apoderado para que hiciera comparecer a los testigos exigidos por la ley para que manifestaran que las tierras solicitadas eran públicas<sup>113</sup>. Castro presentó 7 planos de igual número de lotes que sumaron 3481 fanegadas<sup>114</sup>.

Una vez cumplidos los trámites exigidos por el Decreto del Poder Ejecutivo de 29 de septiembre de 1853, José

---

<sup>112</sup> A.G.N. (Bogotá) – República- **Bienes Nacionales** tomo 3, “Expediente sobre adjudicación de unos terrenos baldíos en el Distrito de Campoalegre al general José Hilario López, 3182 fanegadas 3418 varas, 1855” [ff. 502r. a 524r]520r. López fue Presidente de Colombia entre 1849 y 1853.

<sup>113</sup> A.G.N. (Bogotá) – República – **Bienes Nacionales**, t. 3, “Expediente...1855” cit. ff.510r. a 511r.

<sup>114</sup> A.G.N. (Bogotá) – República- **Bienes Nacionales**, t. 3, ff.513r a 519r. se encuentran los 7 planos topográficos.

Hilario López se dirigió al gobernador de la Provincia de Neiva, pidiendo la adjudicación de 3182 fanegadas “i 3418 diezmilésimas de fanegada de tierras baldías en las montañas de Campoalegre, en virtud de los 5 títulos” de los terrenos “que le convienen”. Igualmente adjuntó “el informe explicatorio del agrimensor que ha ejecutado el trabajo”<sup>115</sup>. Hasta ahí podría aceptarse que su petición era una de las tantas que se hacía en estos tiempos de entrega de baldíos a personas, comunidades, empresas y empresarios de todo género. Pero López había utilizado a varios subalternos militares como adjudicatarios de las tierras baldías que ahora él reclamaba para sí:

Cuadro 1. Títulos de concesiones de tierras baldías hechos a Militares y que pasaron a manos del General José Hilario López 1855.

Testaferro	Grado Militar	No. Fanegadas
Manuel Lugo	Alférez Primero	464
Ventura Correa	Capitán	660
José de Jesús Moreno	Capitán	660
Roberto Lee	Sargento Mayor	960
José María Leño	Capitán	660
-----		
Total		3304
-----		

Fuente: A.G.N. (Bogotá), Bienes Nacionales 3, ff. 523v.

Desde 1847 estas tierras fueron endosadas, cedidas y traspasadas de uno a otro dueño en operaciones bastante ambiguas. Por ejemplo, Manuel Lugo cedió y traspasó 364 fanegadas en octubre de 1847 por “su justo valor”, tres meses después las adquirió Manuel Ramos quien las pagó “en dinero corriente”, y a su vez las vendió en 1852 a José Francisco y Justo Briceño. Como no se especifican valores concretos todo parece ser una maniobra pues las tierras no habían sido valorizadas. En 1855, ellas terminaron en manos de

<sup>115</sup> A.G.N. (Bogotá) –República- Bienes Nacionales, t.3, “Expediente... 1855 cit.” f.523v.

Hermógenes Durán, quien las cedió y traspasó sin costo alguno al señor General José Hilario López<sup>116</sup>. Los terrenos “eran baldíos ubicados en las montañas de Río Blanco, distrito de Campoalegre” y “extremadamente fragosos” compuestos “de montañas vírgenes casi impenetrables, sin nombres conocidos que puedan determinar rigorosamente todos los linderos...”<sup>117</sup>. Como las tierras medidas alcanzaban las 3304 fanegadas, López manifestó que “queriendo hacer efectivos estos títulos de concesión”, solicitaba la adjudicación de “3182 fanegadas y 3418 varas cuadradas” y por las “121 fanegadas 6.582 diezmilésimas” restantes, esperaba la expedición del “correspondiente documento”<sup>118</sup>. Prácticamente en 24 horas, entre el 5 y 6 de abril, la gobernación estudió el expediente, cumplió con los requisitos de la ley y procedió a adjudicar” al ciudadano “General José Hilario López”, las 3182 fanegadas 3418 varas cuadradas de tierras baldías del distrito de Campoalegre contenidas en los 7 planos, y por las 121 fanegadas 6582 varas cuadradas que quedan sobrantes la gobernación se comprometía a expedirle “un documento tan pronto como esta adjudicación sea definitivamente aprobada por el poder Ejecutivo”<sup>119</sup>, operación ejecutada hacia el 19 de abril de 1855.

Pero ahí no culminó el interés de López por las tierras baldías. También en el Río Bombón al otro lado de la cordillera oriental, el mismo Hermógenes Durán, el 12 de febrero de 1856, le hizo un “endoso por 2000 fanegadas de tierras baldías”, en el mismo distrito de Campoalegre en el Vallecito de Río Blanco. Utilizó un

---

<sup>116</sup> Hermógenes Durán fue su apoderado ante el gobierno de Neiva. A.G.N. (Bogotá) – República- **Bienes Nacionales**, t. 3, “Expediente...1855 **cit.**” ff. 506r. a 510r

<sup>117</sup> A.G.N. (Bogotá) – República- **Bienes Nacionales**, t. 3, “Expediente...1855...**cit.**” ff. 520r. y 522r.

<sup>118</sup> A.G.N. (Bogotá) – República – **Bienes Nacionales**, t. 3, “Expediente...1855...**cit.**”, f. 523r.

<sup>119</sup> A.G.N.(Bogotá)- República- **Bienes Nacionales**, 3, “Expediente...1855, **cit.**” ff.523r. a 524v.

procedimiento similar al de las tierras anteriores y López recibió 2.917,  $\frac{3}{4}$  hectáreas de tierras baldías<sup>120</sup>. El expresidente López quedó convertido en un latifundista con 6285 fanegadas en el Distrito de Campoalegre y en abogado representante de pobres campesinos de Pitalito que como él buscaban baldíos en la frontera. Solo que éstos apenas reclamaban 10 fanegadas de tierra que otro latifundista intentaba apropiarse: “condolido de la triste suerte que ha tocado por desgracia a más de 500 personas que habitan en los terrenos baldíos de la Calzada y Montaña en el Distrito Parroquial de Pitalito”, López elevó un memorial al gobierno gestionando la restitución de la propiedad a estos colonos que habían sido despojados injustamente por el señor Bartolomé Silva<sup>121</sup>. Es comprensible esta imagen humanizada de quien conocía muy bien las injusticias de la ley. Delicadeza o no, ambición o desprendimiento, lo cierto es que estos expresidentes daban un mal ejemplo a la “clase educada” del siglo XIX. En 1868, Murillo Toro decía que “El militarismo i el pillaje han hecho de esta pobre tierra...el campo de sus más desvergonzadas fechorías”<sup>122</sup>.

Algo similar ocurrió con Tomas Cipriano de Mosquera quien, en 1854, hizo medir por el Coronel Agustín Codazzi un terreno denunciado por él “como perteneciente al Estado” con un área de 27.907 metros cuadrados<sup>123</sup>. Mientras López andaba en el Sur de

---

<sup>120</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 3, “Adjudicación hecha al General José Hilario López de 2917  $\frac{3}{4}$  fanegadas de tierras baldías, 1856”, ff.534r. a 555v.

<sup>121</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 3, “Adjudicación... 1856” ff.553r. a 554v.

<sup>122</sup> “Carta a José del C. Jácome”, Caracas 20 de Mayo de 1868, en **Boletín de Historia y Antigüedades**, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, Vol. 67, No.573-771, p.619

<sup>123</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 7, ff.831r. a 833r. y 840r. a 854v. “Secretario de la Corte Suprema Federal, devuelve el Plano del Glacis o explanadas de las fortificaciones de Panamá, Bogotá 28 de Mayo de 1857”. En f. 833r está el “Plano del terreno denunciado por el Señor General Tomás C. de Mosquera como perteneciente al Estado que asciende a veinte i siete mil novecientos siete metros cuadrados el cual

Colombia escriturando montes, Mosquera se interesaba por tierras urbanas o al menos en las afueras de la ciudad de Panamá. Curiosamente desde 1847 se inició el pleito por las explanadas o Glacis<sup>124</sup> anexas a “las murallas de la ciudad de Panamá” que por sentencia judicial de 19 de octubre de 1853 declaró a favor de Tomás Cipriano de Mosquera y Marcelino Hurtado el “derecho a la compra” de dicho terreno<sup>125</sup>. Es decir, mientras estos héroes luchaban por reformar al Estado tramaban cómo enriquecerse a costa del mismo. El pleito de Mosquera era por unos pesos más. En primer lugar él alegó que el terreno tenía un área de 26,907 metros cuadrados, mil metros menos de los que consideraba el Estado. En segundo lugar aceptaba pagar 2 pesos por metro cuadrado conforme al primer avalúo y no a 10 pesos fuertes como lo pretendía el gobernador de Panamá luego de un nuevo avalúo. Mosquera lo consideró “un precio exorbitante” que pretendía igualar “aquellas explanadas” con “la mejor calle de Panamá”, cuando ni siquiera eran iguales a las casas del arrabal que estaba contiguo a la muralla<sup>126</sup>.

Si hay “quien dé los 269.700 pesos que se haga la postura...pero que la consignación o seguridades de dar tal suma sean efectivas”. Mientras reclamaba el respeto a un avalúo de 2 pesos el metro cuadrado escribía al Vicepresidente de la República para exponer que los avaluadores nombrados, Mariano Arosemena y Ramón Vallarino eran “los mismos que me han hostilizado por muchos años”. Por ello y para detener

---

queda representado con el color verde medido por el coronel Agustín Codazzi, Panamá 18 de abril de 1854”. Tomás Cipriano de Mosquera fue presidente de Colombia 1845-9, 1861-4 y 1866-7 año en que fue derrocado por un golpe de Estado.

<sup>124</sup> Glacis: Fort. “Declive desde el camino cubierto hacia la campaña” en **Diccionario de la Lengua Española**, Bogotá 1970.

<sup>125</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 7 “Plano...1854...cit.” f. 849r. En realidad José Marcelino Hurtado era su representante en la ciudad de Panamá, f. 843r.

<sup>126</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 7, “Plano...1854...cit.” f. 849r. y 844r.

**sus iras de montonero, Rafael Núñez, como Secretario de Hacienda le comunicó el 10 de marzo de 1856, que visto el informe del Gobernador de Panamá el gobierno aceptaba el avalúo de 2 pesos por metro cuadrado y,**

**“...En consecuencia comuníquese esta resolución al Señor Subdirector del Crédito Nacional, para que no se exija ya al ciudadano General Mosquera los 11.211 pesos 25 centavos en Renta sobre el Tesoro que debió consignar además del valor principal como seguridad para el caso que se aumentare el avalúo. Tan pronto como se haga la consignación se darán las ordenes convenientes para que se ponga al General Mosquera en posesión judicial de las explanadas i se le otorgue la correspondiente escritura de propiedad”<sup>127</sup>**

**Al final, en 1856 Pereira Gamba y Camacho Roldán i Cia. como apoderados del General Tomás Cipriano de Mosquera entregaron a la subdirección de Crédito Nacional 22.430 pesos “en vales de renta sobre el tesoro al 6%” y se reservaron el derecho a reclamar ante los tribunales “el derecho que nuestro comitente tiene para pagar, el avalúo dado al Glacís de Panamá, en billetes los reconocimientos de liquidación de intereses”<sup>128</sup>. A sus guerras y desafueros militares Mosquera, como José Hilario López, unían sus batallas por los bienes del Estado y para ello contaban con los más diversos miembros de la sociedad que avalaban sus negocios, tan indelicados como turbios. Con razón se decía que**

**“Por medio siglo la familia de Mosquera ha tenido la República a título de feudo, i de ella han salido los Presidentes, los Embajadores, los Arzobispos, los Jenerales i los Dictadores: a ella se han ligado también otras familias para ennoblecerse i han**

---

<sup>127</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 7, ff. 845r.v.

<sup>128</sup> A.G.N. (Bogotá) **Bienes Nacionales**, 7, “Plano...1854...cit.” ff.840r.y 843r.

logrado también altas ventajas; pero nadie cree en esta oligarquía de sangre”<sup>129</sup>.

El estudio sobre el uso de los privilegios para fortalecer a familias y amigos de los presidentes podría conducirnos a una explicación más económica que ideológica de esta moral que mantuvo los principios de exclusión social que habían prevalecido en la colonia como medio de enriquecimiento de determinados grupos. El liberalismo de mediados del siglo pudo introducir muchos cambios pero en el de las mentalidades y los vicios se conservaron muchos de ellos. Como corolario de lo que se llamó el relajamiento de las costumbres y sobre todo el advenimiento del cinismo, la trampa y el culto al individuo: “...hai un aflojamiento visible en el culto de la moral pública, presajio de igual resultado en la moral privada”<sup>130</sup>:

“Este aflojamiento se ha hecho sentir de preferencia, en las clases educadas, libertadas en gran parte del sentimiento de dependencia de algo trascendental superior a las cosas de la tierra. Estas clases han cultivado asiduamente los derechos individuales i todo cuanto vigoriza el individualismo, viéndose por ello naturalmente empujadas al absorbente culto del yo”<sup>131</sup>.

Al convertir la política en un refugio de intereses de gamonales y el aparato burocrático en bolsa de empleos y seguridad social no era de extrañar que se introdujeran todas las formas delincuenciales como patrimonio cotidiano de los partidos. De allí al conflicto y al desconocimiento de la institucionalidad no había sino un paso. La guerra civil dejará siempre a los triunfadores un importante botín: la administración

---

<sup>129</sup> “Condición del Pueblo...cit. vol. 3 i 4, p.48

<sup>130</sup> La Lección...cit. p. 19.

<sup>131</sup> La Lección... cit. p.19.

pública y los recursos fiscales. Y como esto se defendía con las armas o con los votos, fue necesario desarrollar estrategias y tácticas para tener mayoría de votantes. Se decía en 1877 que "Para falsificar un registro, ya no es el sentimiento del horror al fraude lo que detiene, sino la duda de si podrá ser el fraude descubierto"<sup>132</sup>. El fraude había adquirido cédula de ciudadanía de tal modo que "el sufragio pervertido y adulterado" había perdido "delante del pueblo aquella santidad de juez"<sup>133</sup>. Ya en 1854 los liberales habían acusado a los conservadores de haber vencido gracias al fraude, lo que motivó el golpe militar de Melo de 1854. Por ello,

"De la perversión del sufragio, base de la República, de su adulteración con buen éxito i sistema, se tiene irresistiblemente que pasar a la corrupción de la administración de justicia: de aquí al abismo ya no hai más que un paso"<sup>134</sup>.

No es extraño que las voces de restauración moral y de convivencia religiosa hubieran servido a nuevos demagogos para desempolvar sus banderas e intentar ganar el botín del Estado. Las políticas de la regeneración con su conservadurismo y catolicismo tienen que ver con el camino que creó el radicalismo. Por ello no se equivocaban quienes anunciaban que "Si aquel momento de suprema descomposición llegare por desgracia, solo quedaría un remedio: el despotismo de un hombre". Y el despotismo llegó después de 1886.

En política, el despotismo es el resultado de la anarquía: "siempre que el culto del yo es la lei suprema, i que cada cual piensa en sí mismo, la anarquía, o sea la infinita oposición de intereses, tiene

---

<sup>132</sup> La Lección...cit. p.20

<sup>133</sup> La Lección...cit. p.19

<sup>134</sup> La Lección del pasado...cit. p.20

que aparecer fatalmente”<sup>135</sup>. Y, “El orden social no puede mantenerse permanentemente sino cuando todos los asociados se penetren de que el bien general debe ser superior al bien individual”<sup>136</sup>. Por ello era necesario “hacer imposible la vigorización de oligarquías por medio de una sistemática elevación del nivel intelectual i moral de las clases bajas. Hagamos que la aspiración al dominio se haga general, i entonces el pueblo entero hará sentir su fuerza en la vida nacional”<sup>137</sup>. Un propósito aún no realizado por la sociedad colombiana que sigue dando botes entre la anarquía y el culto al yo.

Para concluir diré que hasta aquí hemos escuchado algunas voces disidentes que comprometen el discurso oficial sobre el desarrollo y construcción de la república como una iniciativa propia de la élite. Nos gustaría escuchar el deseo de esa masa reducida al concepto genérico de pueblo frente a cada una de las aventuras políticas e ideológicas en que se empeñaron sus dirigentes. La masa fue reducida al silencio, al anonimato y a la ambigüedad genérica de múltiples categorías que impedía mirar la diversidad de sus rostros y demandas, pero ante todo al desprecio del discurso oficial que sepultó las imágenes y las visiones de liberación, orden, progreso y desarrollo a que aspiraron en cada una de las grandes agitaciones y movilizaciones ocurridas entre 1845 y 1886. Aún la dinámica de su pasividad se ha ignorado bajo consignas de incapacidad y desinterés de los grupos subalternos. La comprensión y estudio del movimiento de autoliberación se vincula, por supuesto, a la ruptura con aquella historiografía que privilegia sus

---

<sup>135</sup> La Lección del pasado...cit. p.19.

<sup>136</sup> La Lección del pasado...cit. p.19

<sup>137</sup> La Lección del pasado...cit. p.35

explicaciones desde la legalidad. Quisiéramos preguntar a toda esa masa de desarrapados, inmersos en su individualismo o en sus comunidades, sobre la moral y la esperanza que estructuraban su miseria. Hasta aquí hemos descrito la visión de las élites sobre ese pueblo amorfo, más no lo que este esperaba de aquellas. Y cualquier análisis que no tenga en cuenta uno y otro universo hará incompleta la comprensión de nuestra historia y la aventura por comprender los esfuerzos de construcción de la nación.

#### 5. Los Archivos y la corrupción

Quisiera hacer referencia a la relación sobre la importancia de los archivos y la corrupción. La paradoja de los archivos históricos consiste en su interés por la pulcritud, la eficacia administrativa, la vigilancia, la transparencia y, de otro lado, el almacenamiento final de documentos selectivos que revelan la impudicia, el soborno, la ineficacia y la inmoralidad de la sociedad. De no ser así difícilmente podríamos estudiar hoy día la evolución de las conductas corruptas de gobernantes, funcionarios y de aquellos que sin serlo se aprovechan del amiguismo, el clientelismo y el nepotismo para sacar ventajas políticas, económicas y de justicia. Son comunes las frases cínicas de que “uno gobierna con los amigos” o que “tal funcionario era el único que podía desempeñar este o aquel cargo público”. Y ahora se recurre a la llamada “meritocracia” para velar las viejas formas de manipular el nombramiento en cargos públicos. Y ante la realidad optamos por darle vida jurídica al famoso 10% que ofrecen los contratistas denominándolo en la contabilidad del Estado como “aporte de gestión”. Gracias a ello la comunidad mejora una alcantarilla, levanta un puente de ladrillo o compra

unos ataúdes para atender la emergencia de una masacre.

Las evidencias que ofrecen los archivos no se deben únicamente al celo de quienes guardaban los documentos que produce una institución. Tampoco a sus principios de pulcritud y transparencia. Hay tres elementos que deben ser tenidos en cuenta y temidos por los corruptos de toda laya:

- a) El carácter sistémico de los archivos
- b) Las reacciones de los sectores oprimidos de una sociedad
- c) El silencio los archivos

a. El carácter sistémico de los Archivos

Los archivos históricos son una especie de “espada de Damocles” y de caballo de Troya. Todos los esfuerzos que se hagan por resguardar las maniobras de funcionarios corruptos, al servicio de padrinos, gobernantes y gamonales queda registrado en forma directa o indirecta debido a que los archivos no responden solo a los intereses de un sector de la economía ni a un departamento especializado de gobierno sino que ellos operan como un sistema, como una red que registra la vida cotidiana de la sociedad. Forma parte de su estructura de tal manera que terminan siendo los guardianes de la misma. Una decisión administrativa puede derivar en una serie de testimonios que cobija a la oficina que la emite como a la que recibe, pero pueden existir centros intermedios de emisión o recepción. Así una orden de pago puede comprometer oficinas de personal, de contraloría y cuentas bancarias. Pero ella puede estar precedida de peticiones que se guardan en archivos particulares u

oficiales y en resoluciones ministeriales etc. Los crímenes de Balboa no están en sus propios escritos o en los de quienes actuaron con él sino en los libros de cuentas de la Real Hacienda que cobró los quintos de los indios esclavos que se remataron en las almonedas de Santa María La Antigua del Darién.

Por fortuna existen los llamados "Juicios de Residencia" que muestran el alcance criminal de todos estos sujetos, al igual que los fondos de "Contaduría" registran el modo como operaban muchos de los colonos venidos a más en el Nuevo Mundo. En ellos no solo está la contabilidad fiscalizadora y la tendencia escueta de los ingresos y los egresos sino los costos sociales y la manipulación de las tasas y tributos que dan fortaleza o fragilidad a la aparente soledad de un número. Quién iba a pensar que la connivencia de oficiales reales en Tierra Firme y los traficantes de negros, así como la conducta de los llamados curas solicitantes de favores sexuales a damas que llegaban a su confesionario iban a quedar registrados en fondos de la Inquisición, un aparato hecho para el control religioso y la tortura pero no para velar por el contrabando y las fragilidades afectivas de sacerdotes<sup>138</sup>. Pero la cuenta de "Descaminos" o "descaminados" de la Real Hacienda ofrece también valiosa información sobre las naves y las mercaderías que venían de países enemigos sin sus respectivas guías: en 1568 ingresaron 7.279 pesos a la Caja de Río Hacha por el valor "de 105 negros chichos y grandes que dejó en la dicha ciudad...Jhoan Lober, corsario Inglés por el mes de mayo" de 1567. También Juan Esquin dejó en Río Hacha 58 piezas de esclavos que

---

<sup>138</sup> Manuel Esparza (Introducción y Paleografía) *Sin Ningún Azar. Cartas amorosas*, Cuadernos de Acervo 2, Verde Halago, Oaxaca 1999; Nikolaus Böttcher "Negrereros Portugueses y la Inquisición: Cartagena de Indias, Siglo XVII" en *Revista Memoria* Archivo General de la Nación, Bogotá 2003, pp.38-55.

valieron 4.550 pesos<sup>139</sup>. La cuenta de “almojarifazgos”, registra no sólo los impuestos de exportación sino los puertos comunes del contrabando en el Caribe. Un archivo local puede ser decisivo para el conocimiento de determinados elementos de la estructura social y su ausencia incidirá en tal conocimiento a pesar de tener un gran archivo central. Sin embargo cicatrices de aquellos fenómenos pueden revelarse en estos u otros archivos.

Los fondos de Juicios Criminales no sólo apuntan hacia la delincuencia común sino que ellos guardan procesos sonados contra importantes señores y funcionarios por concubinos, violadores e infractores de la moral como por defraudadores de las rentas públicas. En ellos se guardan los mejores conceptos sobre las ideas de justicia, moral, educación y afecto. Los fondos de Real Hacienda como los llamados Civiles y Real Audiencia señalan a todos aquellos que tuvieron que enfrentar los Tribunales por desfalcos, fraudes y venalidad. Cada fondo de los Archivos Históricos tanto en España como en América ofrece casos de escándalos de diverso orden y naturaleza. En toda esta documentación es importante la recurrencia a tres temas fundamentales: la miseria, la corrupción de las costumbres y la escasez de los recursos fiscales. Temas que están vivos en los archivos del siglo XIX y por qué no decirlo en de los tiempos que vivimos.

El poder sistémico de los archivos hace que cada acto público o privado sea como un signo disperso. Por ejemplo, “En 1942, 15.000 oficiales polacos fueron asesinados por la policía secreta soviética. El crimen de Katyn era... casi perfecto. No había rastros en los

---

<sup>139</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Contaduría** 1563 A “Miguel de Castellanos Mariscal y Tesorero de la Provincia del Río de la Hacha... Cuentas desde 1572 a 1572”

archivos” a pesar de que se buscó “en casi todos los archivos posibles de Rusia, Polonia y del exterior” sin encontrar testimonio alguno. Se sabía en “dónde habían sido enterradas las víctimas” y los cuerpos entregados a las familias. Pero no existía constancia del genocidio. Sin embargo, “de pronto, de un momento a otro, en los archivos de las vías férreas soviéticas, se halló la documentación completa referida al transporte de estos oficiales hacia la muerte”<sup>140</sup>. Un archivo de ferrocarriles guardaba el secreto de un genocidio. Son estos contornos de articulación los que persigue un buen investigador tal como lo hacen los cuerpos de seguridad e inteligencia del Estado cuando quieren esclarecer un crimen. Las huellas pueden estar en cualquier lugar o en el sitio menos esperado, pues una cosa es el uso que hacen de la Memoria quienes gobiernan y otra la verdad histórica. La técnica policial para esclarecer crímenes o delitos debería ser un buen ejemplo a seguir por un buen investigador.

A los Estados no les gusta hablar de sus crímenes políticos. En el caso de México Friedrich Katz estableció que fue “el gobierno de Obregón con ayuda del secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles...quien ordenó el asesinato de Francisco Villa”. Fue en la correspondencia del General Amaro, Jefe del Estado Mayor de Calles, en donde se encontró la carta en que le decía: “yo voy a matar a este bandido”<sup>141</sup>. Tal vez un día los historiadores sean capaces de decirnos exactamente quien asesinó a Sucre o a Gaitán y quienes fueron los responsables del genocidio de 1948 a 1958. Aunque del Fondo del Congreso han

---

<sup>140</sup> M. Bronislaw Geremek “Los archivos guardan la verdad” en *Revista Memoria*, Archivo General de la Nación, Bogotá, 2003, No. 9, p.169.

<sup>141</sup> Friedrich Katz “Si los historiadores se autocensuran desaparece la democracia” en *Revista Memoria*, Archivo General de la Nación, Bogotá, 2003, No. 9, p.144.

desaparecido muchos “Boletines Informativos sobre Orden Público” dirigidos por la Dirección o Inspección General de la Policía Nacional al Ministerio de Gobierno en los años de 1952 y 53. Quienes sacaron estos documentos ignoraron la existencia de 14 entidades a donde se enviaban copias de tales Boletines. Es posible entonces que en alguna de ellas sobrevivan los testimonios que han querido ser borrados del archivo del Congreso<sup>142</sup>. La verdad siempre se impondrá sobre el crimen, la injusticia, el saqueo y toda forma de corrupción. Pero el problema es si quienes gobiernan desean vivir con la verdad.

b. Las reacciones de los sectores oprimidos

Es muy importante tener en cuenta que no es el Estado quien dejará constancia de su voluntad corrupta, sino la sociedad la que recurre a las instancias en donde puede ser oída la verdad. Este hecho dimensiona el carácter sistémico de los archivos pues hay otros productores de evidencias ligadas a un delito: por ejemplo, comunidades, caciques, grupos subalternos, testimonios de sublevados, sindicatos, ligas agrarias y por quienes en un momento determinado se han sentido agraviados por el establecimiento.

Tradicionalmente el conocimiento histórico ha sido instrumentalizado en América Latina de tal manera que solo se conoce aquello que es considerado importante por la clase política o los grupos que gobiernan, marginándose aquellas verdades que son juzgadas peligrosas por el establecimiento. Es decir que la memoria y el olvido actúan como estrategias de gobierno. Por ejemplo, el mundo colonial fue durante

---

<sup>142</sup> Archivo General de la Nación (Bogotá) Archivo del Congreso. Mingobierno 1, Orden Público, Boletines 1952, Correspondencia Despachada 1953. También ver Cajas 2 y 3.

**muchos años reducido a los hechos heroicos de un grupo de criminales de guerra. Lo que haría España con sus conquistadores lo hizo Inglaterra con sus piratas: venderlos al mundo colonial como prohombres y en sus propias naciones reconvertirlos en héroes. Jiménez de Quesada, Orsúa, Heredia, Pizarro, Cortés, Bastidas y todos esos fundadores menores de pueblos y ciudades fueron idealizados por sus herederos en detrimento de los mismos pueblos que los sufrieron. Liberar el conocimiento histórico de estas redes de comunicación y visualización es parte de la investigación histórica.**

**Hoy en día la historia se interesa más en el modo como aquellos personajes construyeron su poder económico y cómo fundaron sistemas políticos basados en la fuerza, el crimen y en alianzas con los miembros de las instituciones públicas que ellos mismos manipulaban. Si Balboa fundó una escuela de conquistadores en el Darién, fue Pedrarias Dávila el padre del crimen oficial y la dictadura que se expandirían desde el Darién y Centroamérica a todo el Nuevo Mundo. Y mientras uno y otro actuaban y describían sus glorias y hazañas otros desafectos en forma clandestina describían sus crímenes, mientras que los registros contables dan cuenta de sus operaciones de rescate.**

**Precisamente para paliar lo que la Corona consentía, se crearon los Procuradores o defensores de Indios y de Negros y los Procuradores de Pobres cuyos alegatos enseñan no sólo las dificultades de sus defendidos sino la capacidad de avasallar de corregidores, alcaldes, jueces y señores de tierras, comercio y minas<sup>143</sup>. Entonces los memoriales, las cartas privadas, las obras de escritores y humanistas acogen en un momento**

---

<sup>143</sup> Diana Bonnett *El Protector de Naturales en la Audiencia de Quito. Siglos XVII y XVIII*, Quito, Ecuador, 1992.

determinado la furia congestionada de multitudes y seres acorralados que denuncian la represión, la injusticia, el crimen y la manipulación. Todos esos archivos dispersos de quienes delatan sin temor son fundamentales para el conocimiento y la historia de la corrupción. A ellos hay que acudir para comprender mejor los hilos que articulan los desbordamientos contra los pueblos inermes desde la colonia y la república hasta la “seguridad democrática” de nuestros días.

Los abanderados de las modernas cruzadas de moralización son los herederos de un modo de concebir el Estado y la administración pública en donde la pulcritud se opone a sus propios intereses. Su capacidad de control de los medios y de la opinión pública les permite aparecer como inmunes a la práctica de la corrupción en todas sus formas. Pero ahí sigue la república de cuñados, paisanos y amigos controlando la justicia, ejerciendo la mano dura y buscando la protección de la potencia de turno. El desconocimiento de la historia les permite fingirse fundadores de una transparencia que siempre será opaca, pues las intenciones no borran el carácter de una personalidad cultural que tatuó a la sociedad con el tótem de la corrupción. Pero la lucha de grupos subalternos guarda la historia que exige a funcionarios, grupos de poder y gobernantes una explicación de sus conductas y de sus poderes sucios.

### c. El silencio de los archivos

Quisiera demostrar además que los archivos hablan por sí mismos y son capaces de denunciar la conducta no ética de funcionarios, políticos y gobernantes. Si observamos un gráfico de la documentación producida

por el Congreso de la República de Colombia entre los años de 1819 y 1970 notamos que hay coyunturas de nuestra historia nacional que no conservan la información que debieron producir nuestros congresistas. Por ejemplo, en los años de 1829 época que siguió al intento de asesinato de Simón Bolívar, 1861 período de guerra civil al igual que 1885, 1899-1903 Guerra de los Mil Días, y 1948 a 1957 período de la Violencia en Colombia, se presentan profundas caídas en la información. ¿Por qué en esos años no existen los documentos producidos por el Congreso? El descenso vertical de la información es evidente. Nuestra hipótesis es que dicho archivo fue saqueado sistemáticamente por interesados en no dejar rastros de sus responsabilidades políticas. Pudo ser que alguna información hubiera sido trasladada de un lugar a otro, incluidas las casas de los padres de la patria<sup>144</sup>. Entre 1885 y 1889, la información podría ser errática pero es muy sintomático ese movimiento brusco de un año a otro, en tiempos de profundas controversias partidistas. Vale la pena recordar que hasta 1867 no había un Archivo Nacional y el Archivo del Congreso debía tener una sede de sus documentos. A pesar de nuestras abundantes guerras civiles y sus odios, ninguna de las montoneras del siglo XIX tuvo el valor para llegar con sus teas a incendiar los archivos del Congreso que anhelaban controlar y poner a su servicio. Ninguno de esos ejércitos informales llegó allí para desplazar a un gobierno, atrincherado entre

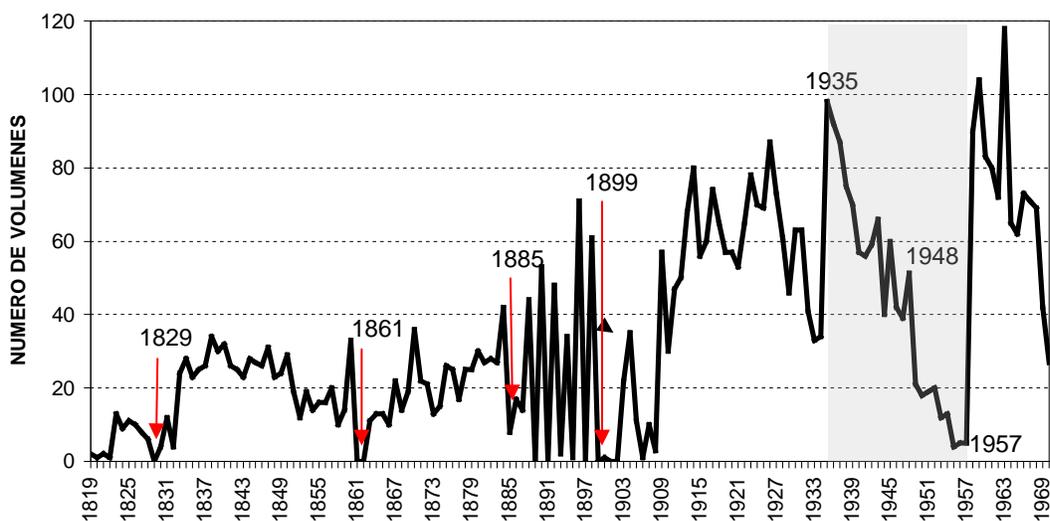
---

<sup>144</sup> En el Archivo General de la Nación (Bogotá) existe el fondo CONGRESO cuyos 32 volúmenes guardan información miscelánea de 1819 a 1883, y el fondo LIBROS MANUSCRITOS: LEYES AUTOGRAFAS, 1733-1937 cuyos 243 volúmenes corresponden 3 a la colonia y 240 al siglo XIX. Esta información no altera la tendencia del Grafico correspondiente al archivo del Congreso pues su distribución en 80 años daría un promedio de 3,4 volúmenes por año. Véase Fanny Collazos **Fondo Congreso. Catálogo e Índice**, Archivo Nacional de Colombia, Bogotá 1990. Según este inventario no existe el Volumen 10 aunque el fondo está numerado de 1 a 33. Igualmente el tomo 9 figura como 9(1) aunque la descripción corresponde a los tomos 9(1) y 9(2). El volumen 10 desapareció o, ¿nunca existió? Un tomo de 1863 que quiso ser vendido al Archivo General de la Nación por un particular fue microfilmado por el mismo archivo.

bancas y papeles. Normalmente los golpistas e incendiarios, los jefes y dirigentes estaban dentro del mismo Congreso dirigiendo sus pequeñas revoluciones y generando información escrita. Entonces ¿fueron sus manos silenciosas y las de sus secuaces las que cuidaron de filtrar la historia? Un testimonio del siglo XIX nos alerta sobre estos gustos por la trinchera, el incendio, el saqueo y los odios que guiaban las hordas partidistas:

“Hemos visto hacer trincheras con volúmenes de las bibliotecas públicas, de las cuales y de los museos desaparecen preciosos documentos de la historia, junto con los instrumentos y útiles traídos a gran costo para el estudio de las ciencias naturales. Ni aún los trofeos de nuestras verdaderas glorias escapan de este vandalaje, y hasta los retratos de nuestros hombres eminentes sufren el ultraje de la más vil canalla”<sup>145</sup>

Producción Documental Archivo del Congreso de Colombia, 1819-1970



<sup>145</sup> Miguel Samper *Escritos Político-económicos*, Banco de la República, Bogotá 1977, tomo I, p.51.

**Pero observemos el siglo XX, época de consolidación de nuestra democracia según la retórica de muchos. Después de la Guerra de los Mil Días la producción de la documentación ascendió hasta límites incomparables. Curiosamente desde 1935 se inicia una caída hasta 1957 cuando casi desaparece la voz del Congreso de la República. Como si esa generación de la Revolución en Marcha, del Gaitanismo, de las ligas campesinas, del sindicalismo y de la Violencia colombiana, hubiera estado compuesta por camarillas de mudos e iletrados. Esa fosa formada entre 1935 y 1960 merece una explicación de quienes han tenido la responsabilidad de manejar y administrar este archivo. Alguien erosionó aquella meseta de discursos, correspondencia recibida, proyectos de ley, asuntos varios, proposiciones, actas, mensajes, versiones taquigráficas, telegramas, citas, gobierno, materiales secretos, mensajes de gobernadores, inventarios, asuntos sin informe y nóminas. La caída hasta 1948 tiene algunos amortiguadores pero después de este año es sorprendente el poder sísmico de quienes acabaron con la información histórica generada por el Congreso de la República<sup>146</sup>. Es muy difícil reconstruir a la luz de la documentación del congreso quienes fueron los más acalorados incendiarios de Colombia. Por fortuna se sabe por otros archivos y otras fuentes quienes fueron los que promovieron la gran masacre que desató el trauma que nos condujo a la gran catástrofe de principios del siglo XXI.**

**Nuestras consideraciones sobre ese hueco informativo son hipotéticas. Para el historiador obligado a explicar los movimientos de cualquier tipo de producción, así sea la de papeles escritos, reunidos en volúmenes, como en este caso, el comportamiento de la masa**

---

<sup>146</sup> Actualmente el Archivo del Congreso se encuentra en el Archivo General de la Nación (Bogotá).

producida de documentos debe responder a una lógica en las condiciones de la producción. Y esta caída desde 1935 no parece normal. Indudablemente algo pudo ocurrir en esta década que hubiera afectado a uno de los poderes más importantes de cualquier sistema político moderno: el legislativo. 1948-58, corresponde precisamente a la época del terrorismo de Estado de Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez y Rojas Pinilla: es decir lo que eufemísticamente se denominó La Violencia en Colombia. Esto lo saben sus hijos, sus herederos, sus amigos y copartidarios. Ellos saben del valor de un documento y del precio que se puede pagar por la verdad, pues ésta se sustenta sobre evidencias.

Y la única evidencia que nos quedó es que no es posible estudiar allí todo cuanto dijeron e hicieron quienes legitimaron la violencia en Colombia. Es muy difícil, intentar encontrar en dicho archivo testimonios sobre la conducta de tales gobernantes y la actitud del Congreso de la República frente a la violencia oficial. Curiosamente han desaparecido importantes documentos que podían comprometer al régimen conservador y sus secuaces. Al descubrir el rostro criminal de los gobiernos de entonces el país hará su catársis histórica y la memoria sobre nuestro conflicto le permitirá mirarse en el espejo de las responsabilidades morales para que la sociedad civil pueda por fin saber que todos los que han actuado impunemente tienen que pedir perdón a los dolientes. Estos por más ancianos que estén tienen derecho a la justicia y al duelo solidario junto a sus muertos envejecidos por el silencio. Entonces, es indudable que hubo manos largas que ordenaron "limpiar" o "saquear" este fondo documental. Manos sucias que querían que el pueblo colombiano nunca se enterara de quiénes fueron los culpables de la masacre que inició el

proceso de deterioro de nuestra incipiente democracia y que ha conducido a este túnel sin salida en que vivimos.

Los archivos son peligrosos y los criminales y comprometidos en delitos de lesa humanidad lo saben, pero en su afán de evitar pruebas escritas olvidaron que una simple curva estadística de los volúmenes de información producida cada año, se convertiría en voz acusatoria y en invitación a hacer preguntas, como ésta que nos hacemos hoy: ¿Quién y por qué se ordenó saquear dicho archivo y quienes cumplieron con lo mandado? Un foso en una simple curva estadística nos permite iniciar un alegato, delatar a los culpables y evitar otras operaciones similares en el futuro. De este caso no es necesario que queden testimonios escritos sobre la inmoralidad de algunos funcionarios, sino que sus actos silenciosos y ocultos se revelan en el tiempo para señalar la corrupción y el deseo de engañar a la sociedad negándole el derecho a la memoria. Los archivos hablan por sí mismos y son capaces de enseñarnos sus heridas.

Atentar contra los Archivos no es nuevo en Colombia, ni en el mundo. Los israelíes han quemado recientemente los archivos de los palestinos comprometiendo los títulos de propiedad de sus tierras. Los falangistas después de la muerte de Franco sacaron camiones llenos de documentos sobre la política del régimen: “‘Garantizamos la destrucción de sus archivos’, se leía en el camión de la empresa Ramos que se encargó en 1982 de hacer desaparecer el Archivo de la Audiencia Provincial de Salamanca. Como ya había pasado antes con los fondos de Primera Instancia (Comunicaciones de Sentencia, incautación de bienes, Responsabilidades políticas), nadie denunció aquel expurgo. Igual suerte

corrieron otros fondos judiciales, los archivos del Movimiento, archivos militares como el de Capitanía General de Sevilla, o los Archivos de las Prisiones Provinciales”<sup>147</sup>. Pero nada de esto ha impedido que en España se conozca la verdad sobre los crímenes del franquismo. También cuando los polacos “nacionalizaron las antiguas provincias alemanas orientales quisieron borrar cualquier vestigio alemán” pero después de 1989 quienes regresaron pudieron ver que aún existían vestigios de sus antepasados. Un emigrante de los tiempos del nazismo cuando regresó a una de aquellas provincias que era su patria chica manifestó: “...tuve una sensación extraña cuando constaté que aún estaban ahí, en la vieja casa, las letras con el nombre de mi abuelo”<sup>148</sup>.

Y en nuestras guerras civiles se quemaron archivos locales o archivos judiciales con el fin de evadir procesos pero con ello el olvido no ha cubierto el destino incierto de sus habitantes. En 1867, Miguel Samper al describir los infortunios de las guerras civiles y las prácticas que guiaban a los partidos políticos cuando abrían las contiendas, incluía el gusto por saquear los archivos o quemarlos para patentar sus próximos abusos de vencedores corruptos. Con su estilo irónico decía:

“En los archivos de los juzgados, notarías y cabildos se buscan los procesos, las escrituras y todo cuanto documento pueda, [para] con su ocultación, establecer la impunidad, cancelar las deudas o preparar albricias para más tarde, o se hace con ellos un auto de fe”<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Francisco Espinosa Maestre “Historia, Memoria y Olvido: venturas y desventuras de un investigador” en **Revista Memoria**, Archivo General de la Nación, Bogotá No.10, p.102

<sup>148</sup> Reinhard Liehr “La Guerra no sólo dividió nuestra país sino nuestros archivos” en **Revista Memoria**, Archivo General de la Nación, Bogotá, No.10, p.11.

<sup>149</sup> Miguel Samper **Escritos Político-Económicos**, Banco de la República, Bogota 1977, tomo I, p.49

**¿Por qué extrañarse entonces del gusto de los políticos por ocultar documentos o incendiarlos? Con ello se daba una base jurídica a sus fechorías, se olvidaban sus crímenes o se creaban las condiciones para extorsionar al fisco y legalizar sus nuevas propiedades. Y estos vicios lo heredaron y practicaron nuestros partidos políticos a lo largo del siglo XX.**

**Ninguno de estos recursos ha sido exitoso. La sociedad es un conjunto de redes en donde interactúan los hombres y las comunidades. Y los documentos se producen para testimoniar, interactuar e interpretar sus acontecimientos. Por tanto un archivo es parte de una red documental de archivos mayores y menores. Los inventarios de bienes de grandes familias han mostrado sus vínculos con los poderes constituidos y la base económica de sus privilegios. Solo la persistencia de los registros que los cabildos indican, a lo largo de los siglos, quiénes fueron los que usufructuaron ventajas y privilegios. Y el sano proceso de hacer escrituras, poderes y contratos en las notarías públicas nos enseña en el largo plazo quienes eran los rentistas, hacia donde se expandía la ciudad y quienes se aprovechaban de los procesos de valorización gracias a sus contactos con los miembros del cabildo. El valor de la sincronía es muy importante en la administración pública pero es solo la diacronía la que nos enseña las trampas, los amiguismos, el clientelismo y las mentiras de gobernantes sibilinos, capaces de engañar a toda una sociedad mientras gobiernan.**

**Al ser los archivos símbolos de una red humana, es posible mediante otro tipo de fuentes reconstruir los traumas de los períodos que se han querido llenar de olvido. En historia no es posible la tierra arrasada. En España por ejemplo la apertura de fosas comunes ha**

permitido conocer los genocidios del régimen franquista y que los dolientes vivan la solidaridad de su sociedad. Cada hueso que sale de las fosas comunes de desaparecidos entabla un alegato sobre el silencio, sobre los pactos políticos y sobre la fuerza de la democracia. Además la Prensa, los Semanarios, las fotografías, y sobre todo la Historia Oral interactúan con los contenidos de los archivos oficiales. El testimonio oral es tan importante que, en Colombia, ha dado origen a una institución llamada "protección de testigos". La mano que ha prescindido de los archivos del Congreso de los años de la Violencia y de otros años es la misma que funda el sicariato o la "pajaramenta" para eliminar a críticos del régimen. Siendo el cuerpo el escenario receptor de todas las políticas represivas, en él residen los testimonios más importantes de una época. Para evitar la difusión de cuanto conoce, se ha practicado, el crimen, se avala el secuestro y la desaparición de testigos. Si cada ser humano es un libro, una voz, un archivo ambulante, la defensa de la memoria de un país depende también de la defensa de los derechos humanos y sobre todo del derecho a la vida. Y esto no es posible mientras no exista una democracia real que sea capaz de prescindir de todos aquellos que aún piensan que sus delitos pueden quedar impunes eliminando archivos y gentes que esconden en los resquicios de sus hojas y sus ojos la herencia del dolor y el luto. Mientras no afrontemos la verdad, la corrupción seguirá operando y la memoria herida conducirá a más sangre y más violencia.

Desde sus orígenes, al menos en Colombia, los archivos históricos se fundaron sobre la pulcritud, el derecho a su consulta y el bienestar derivado del conocimiento de sus contenidos. Así, la Real Cédula del 9 de octubre de 1549 mandó que todas las escrituras, cédulas y

provisiones dictadas y que en el futuro se enviasen a la Audiencia para la “buena gobernación de esa tierra”, se recogieran y pusieran “juntas y guardadas en un Archivo, q(ue) p(ar)a ello se haga en esa Aud(ienci)a”. Dicho archivo debería tener una relación de las mismas de tal manera que pudieran ser conocidas y consultadas “para que se sepa las escrituras q(ue) hay en el dicho archivo”. Es decir la corona quería no sólo un archivo en donde guardar documentos sino que se clasificaran y divulgaran para que los vecinos y pobladores conocieran “los privilegios y exenciones de que pueden y deben gozar para que todos lo sepan y gozen de (e)llas”<sup>150</sup>.

Además la corona pensó en un sistema regional de archivos, es decir, que a más de la Audiencia, “cada pueblo de los de esa dicha provincia” y en “cada ciudad o villa” se tuviera en “la casa del Ayuntamiento” un archivo particular “donde tengan las cédulas y provisiones y escrituras q(ue) a cada uno tocare”. Es decir que toda la documentación que tenía que ver con el gobierno de la Audiencia debía estar en Santafé y la que tuviera que ver con cada villa, ciudad y pueblo debería estar en los ayuntamientos respectivos. No se trataba aquí de amontonar papeles sino información que mediara entre los colonos y la corona. Por ello los archivos y sus contenidos debían ser considerados como “cosa importante”<sup>151</sup>. Es decir, los archivos históricos nacieron como instrumentos de comunicación, de orden y de participación ciudadana.

---

<sup>150</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Audiencia de Santa Fe**, legajo 533, “Real Cédula a la Audiencia del Nuevo Reino de Granada para que se porvean archivos en la Audiencia y pueblos de la Provincia. 1549, octubre 09” [ff.97v. a 98v.] ff. 97v. y 98r. Hay una copia de esta cédula en Archivo General de Indias (Sevilla) **Indiferente General** legajo 532, “Archivos se Tengan en las ciudades de este Reyno y distrito de él”, ff. 28v. a 29r. El 9 de octubre debería ser considerado como el día de los Archivos en Colombia

<sup>151</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) **Audiencia de Santa Fe**, Legajo 533, “Real Cédula...” f. 98v.

Fueron concebidos como un sistema autónomo en términos regionales, al fijárseles un lugar de residencia y calificar su funcionamiento de importante<sup>152</sup>. En esta real cédula del 9 de Octubre de 1549 están diseñados, el espíritu de lo que sería, 450 años después, la Ley General de Archivos del 2000, y los rasgos de lo que serían los métodos operativos de los archiveros en la organización de la documentación histórica.

**Conclusión: la paradoja de la corrupción**

Necesariamente no toda corrupción debe ser censurable pues en forma figurada, ella también hace referencia a aquello que corrompe las “costumbres, el habla, la literatura”. ¿Y cómo podría haber progreso y cambio social si las costumbres no se corrompen? He ahí la paradoja de una visión que en su aprehensión moral puede conducir a la incompreensión de la historia. En América hispana se habían corrompido costumbres indígenas mientras se imponían las del mundo occidental. Por ejemplo en el mundo de los afectos y de la vida sexual fue necesario corromper la moral cristiana para encontrar los caminos de la resistencia a mecanismos de control social y de aislamiento de los sentidos, instrumentados por el poder de los blancos y sus representantes<sup>153</sup>, para que fueran entes muertos.

Y, el habla, ¿no ha evolucionado gracias a esas novedosas formas que vienen desde abajo, desde quienes profesan lenguajes incultos y corruptos, es decir, ajenos al de aquellos que dominan y controlan hasta expresiones de las lenguas vernáculas? Y qué tal ¿la literatura sin sus gusanos de retaliación y rebeldía,

---

<sup>152</sup> Archivo General de Indias (Sevilla) Audiencia de Santa Fe, legajo 533, f.97v. También en *Indiferente General*, Legajo532, f. 28v.

<sup>153</sup> Hermes Tovar Pinzón *La Batalla de los Sentidos. Infidelidad, adulterio y concubinato a fines de la Colonia*, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá 2004.

sin sus profanaciones y tentaciones y sin su capacidad de seducción y de defender todo aquello feo, dañado y poco virtuoso de la sociedad y de su lengua?<sup>154</sup> Sin embargo, para defender las purezas del lenguaje y las costumbres se practicó la exclusión y sobre todo el dogma como fundamentos del bien estar y del bien hablar. En el mundo colonial las sociedades vencidas se sublevaron contra estos modelos referidos a lo blanco, a lo extraño, a lo lejano y a lo externo y en su soledad y marginalidad preservaron costumbres y medios de comunicación como el lenguaje mismo, desde el cual descodificaron y modificaron las formas de la represión y el autoritarismo. Fue patrimonio de los grupos subalternos corromper las costumbres y el habla de los colonizadores mientras que los grupos gobernantes corrompían la política y los mecanismos del poder. Aquellos dieron nuevos visos a la cultura mientras que estos se enriquecieron y se dignificaron con las banderas del engaño y el fraude.

La investigación histórica podría ofrecer una gran revisión de estos procesos de enriquecimiento si a la luz de la documentación que existe en los archivos se demostrara al país cómo hicieron sus riquezas todos los presidentes de Colombia, sus hijos, herederos y entenados desde Santander hasta quienes gobiernan hoy. Un ejercicio que debe ser extendido a Ministros, Generales y miembros del Congreso de la República.

Ciertos expertos achacan la corrupción en el siglo XX a elementos externos a la cosa pública: la guerrilla, el narcotráfico y la ineficiencia de la justicia<sup>155</sup>. Si se

---

<sup>154</sup> El valor semántico de Corromper y corrupción puede verse en *Novísimo Diccionario de la Lengua Castellana*, Paris 1868 y *Diccionario de la Lengua Castellana*, Madrid 1970.

<sup>155</sup> Fernando Cepeda Ulloa (Coordinador) *La Corrupción Administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Fedesarrollo-Tercer Mundo Editoriales, Bogotá 1994

aceptara tal idea exculparíamos a los culpables de hoy por venerar la venalidad, el soborno, la mentira y el gusto de disponer de los recursos del Estado a su amaño, como en tiempos coloniales. Y tendríamos que suponer que en el siglo XIX esos elementos externos estarían dados por las montoneras de ejércitos liberales y conservadores, por traficantes de materias primas y por una justicia al servicio de los partidos. Nos parece, al contrario, que la corrupción es algo intrínseco a “la conveniencia” que mueve a gentes de todo corregimiento y lugar. Y es esa “conveniencia” como mentalidad la que articula intereses políticos y económicos para definir la ética que rige los actos de nuestros gobernantes a todo nivel y de quienes les respaldan. Por tanto, la corrupción adquiere una dimensión cultural que no se debe desdeñar. El hecho de que los intelectuales busquen desviar con teorías oportunistas el debate que compromete la moral de quienes nos gobiernan, les hace parte de ese flagelo corrosivo que sigue siendo la corrupción en la América Latina. “Estamos combatiendo lo que no es” afirmaba un colega ingeniero que se resiste a creer que los males de Colombia están en la guerrilla y el narcotráfico y no en la corrupción generalizada del Estado<sup>156</sup>.

Entonces se necesita investigar a los mismos administradores de la cosa pública y a los poderosos no para ponerlos entre rejas sino para que se sonrojen cuando se sientan reconocidos como herederos de una cultura constituida sobre la inequidad, la injusticia y el cinismo. Una cultura de ventajas personales con abandono del derecho primario de la sociedad a gozar de un bienestar como efecto de una mejor racionalización y eficiencia en la distribución de los recursos y en el diseño de un proyecto de nación

---

<sup>156</sup>

Conversación sostenida con el Ingeniero Humberto Zambrano.

basado en el reconocimiento de los derechos de sus ciudadanos: es cierto que “Mientras más buen gobierno, menos corrupción”, pero reducirla al nivel “normal” es tomar el toro por los cuernos<sup>157</sup>. Mientras exista inequidad y clientelismo la corrupción estará ahí para hacer más profundo el abismo en la distribución de las rentas. Solo una ética que piense más en la sociedad y menos en los individuos, más en la dignidad que en la entrega a intereses ajenos, contribuirá a hacer más pulcra la administración pública. La construcción de una democracia real será posible cuando los altos poderes del Estado renuncien al amiguismo velado y al nepotismo en sus prácticas de derecho y justicia. Pero la pregunta que nos ronda es si será posible el bautismo que borre su pecado original o si no será necesario derrumbar todos los fetiches que históricamente les han alimentado como a pretenciosos mesías de una república de negros, indios y gentes miserables. Al recobrar la memoria se descubrirán los tótem del olvido con que ellos han recubierto sus clanes de herederos del soborno y el cohecho. Solo el conocimiento de la historia, de la verdad, podrá regresarlos al infierno de sus propias mentiras.

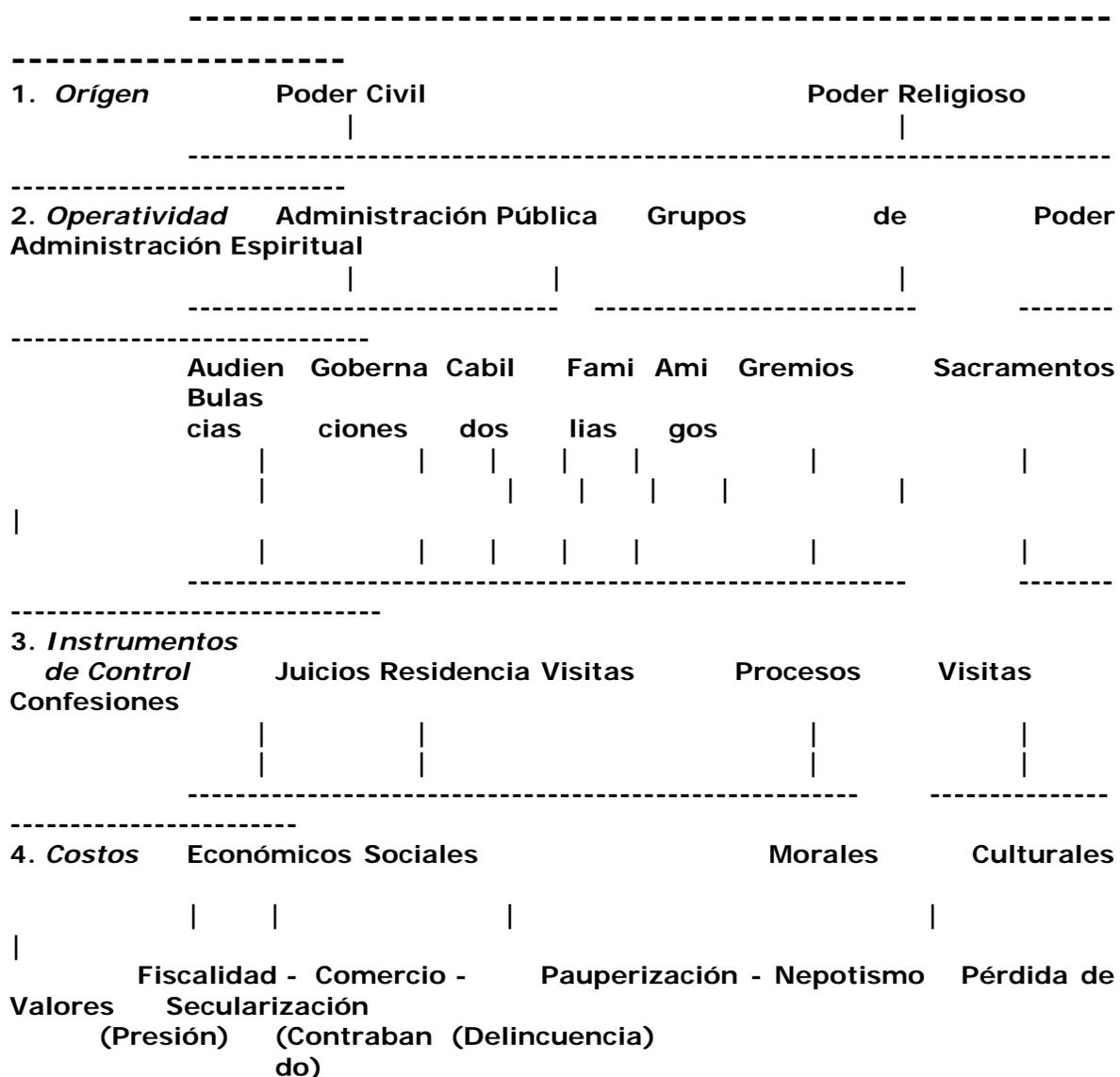
Un estudio de la corrupción tendrá entonces que enfrentar sus orígenes, su operatividad, los instrumentos de control y los costos. Por ello un esquema de lo que hemos expuesto hasta aquí muestra que la corrupción en el mundo colonial se originó en el poder civil y religioso cuyos elementos de orden y equidad operaron desde las estructuras fiscales y de comercio al igual que desde los sacramentos y el temor a la muerte. Para esta burocracia y los grupos de poder la raza, la región, la lengua, los gremios, la religión

---

<sup>157</sup> Juan Manuel Santos “¿Reducir la corrupción a sus justas proporciones?” en *El Tiempo* Domingo 22 de Agosto de 2004, p. 1-18

católica, la familia y los amigos fueron instrumentos de identidad y archipiélagos en donde habitaron para favorecerse unos a otros en detrimento del bienestar de la sociedad de colonizados y colonizadores pobres. Así riqueza, poder y cultura se integraron en forma sistémica para incluir familiares y amigos y excluir a otros miembros de la sociedad.

### CORRUPCIÓN



## INEQUIDAD- INJUSTICIA – DESEQUILIBRIO SOCIAL

Aunque la corona estableció unos instrumentos de control como las visitas, los Juicios de Residencia y los procesos judiciales, y la Iglesia utilizó el confesionario y las visitas pastorales, los excesos y la expoliación cometidos por funcionarios y empresarios tenían castigos simbólicos que condujeron a una parte de la masa común a aceptar el cohecho, la venalidad y el fraude como instrumentos normales de la organización social vigente y a otra parte a rechazar la naturaleza de la sociedad que les oprimía. De ahí que sumisión y rebeldía constituyen dos modos de ser de los sectores más bajos de la sociedad hispanoamericana. El uso de los recursos públicos y de la iglesia así como de medios de enriquecimiento de los administradores del poder actuaron en detrimento de la sociedad pues la Corona española se vio precisada a imponer nuevos tributos con el fin de atender los gastos básicos de la administración, y la Iglesia a denunciar la ausencia de moral y de buenas costumbres pues la barraganería, la embriaguez y la decadencia religiosa habían invadido el cuerpo de la sociedad colonial. No queremos atribuir a la corrupción todos los males de la inequidad, la injusticia y el desequilibrio social, pero al menos en la sociedad colonial ella fue muy importante en la estructuración de un sistema que hacía de tales elementos los componentes básicos de su cultura cotidiana. De hecho la evasión fiscal y el contrabando fueron recursos vitales para generar rentas de importantes sectores de la sociedad, al igual que curas y misioneros utilizaron su poder para corromper a los desamparados y legitimar los “pecados” de los poderosos. Posiblemente estudios cuantitativos de todos y cada uno de estos elementos nos permitan conocer exactamente el costo real que todas estas prácticas tuvieron. Por ello, las innumerables visitas

son una muestra muy importante de los absurdos que cometían quienes tenían la obligación de ser pulcros y justos. Además, la corrupción, debemos reiterarlo, no es un fenómeno sectorial, es decir, no corresponde solo a la burocracia sino al poder articulado a gremios, familias y amigos. Y en América Latina ha existido una larga tradición de amañamiento del poder civil y religioso con los grandes sectores empresariales y un gusto por el nepotismo y por hacer culpable de las estafas y desfalcos, de la venalidad y el cohecho a los grupos subalternos de la sociedad.

## LEGITIMIDAD, ARCHIVOS Y CORRUPCIÓN

Sergio De Zubiría Samper

**Presentado a:**  
**ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**

**BOGOTÁ, noviembre de 2004.**

**CONTENIDO**

**O. INTRODUCCIÓN**

**1. ARCHIVOS, FUNCIONES Y CALIDAD**

1.1. Aproximación a las definiciones y objeto de la Archivística.

1.2. Funciones y Clasificación de los Archivos.

1.3. Modelos de calidad en la Archivística.

**2. ARCHIVOS, CORRUPCIÓN POLÍTICA Y ESTADO SOCIAL DE  
DERECHO.**

2.1. Dimensiones políticas de los archivos.

- 2.2. Corrupción, Estado social y democrático de derecho.
- 2.3. Racionalidad y legitimidad democrática.
- 2.4. Medidas para el control de la corrupción.

### 3. EXPERIENCIAS ARCHIVÍSTICAS PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN.

## INTRODUCCION

**“En los tiempos actuales se requiere enfrentar con imaginación y audacia los problemas que se derivan de la revolución informática y las comunicaciones, de la aparición de los documentos virtuales y de los llamados archivos sin fronteras que origina la Internet, adaptarse a los cambios que se dan en la naturaleza de los documentos, en los organismos que los producen, así como en los sistemas de gestión y tratamiento de la información. Pero además es necesario tener en cuenta que en plena crisis del Estado-Nación, los documentos históricos adquieren un mayor valor y dimensión como elementos esenciales de la memoria colectiva, patrimonio cultural de las comunidades, fundamento de la historia y de la identidad nacional que fungen como principales factores de la legitimación de la vida pública y la solidaridad”**

**JORGE PALACIOS PRECIADO**

La rica polémica teórica y práctica que caracteriza, actualmente, al mundo de la archivística ha conllevado, en los últimos años, a profundas discusiones tanto sobre aspectos centrales de su fundamentación como sobre su relevancia en los distintos ámbitos de la vida social.

En el primer orden, por ejemplo, se destacan temas relativos a su fundamentación, definición, objeto, historia, principios, metodologías de trabajo, etc.; en el segundo aspecto, asimismo, han empezado a ser analizadas sus inmensas potencialidades sociales, políticas, culturales y éticas, entre otras. Tal vez, en esta riqueza incidan factores como el carácter de “ciencia emergente”<sup>158</sup> en consolidación y el mayor consenso sobre su importancia humana y social.

América Latina y Colombia no han sido ajenas a estos importantes debates, tanto así que su producción investigativa y bibliográfica, a partir de la década de los noventa del siglo veinte, se ha incrementado cuantitativa y cualitativamente. También, el mayor reconocimiento institucional y social sobre el papel de la archivística se ha plasmado en declaraciones, normas y acciones de instituciones ubicadas en el orden regional, nacional e internacional<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup>. Cruz Mundet, J. R. Manual de Archivística. Fundación Germán Sánchez, Madrid, 1994.

<sup>159</sup>. Sin pretender ser exhaustivos algunos ejemplos son, entre otros: La Ley 594/2000 de Colombia; las Revistas Latinoamericanas sobre Archivística y los Seminarios periódicos convocados por el Archivo general de la Nación de Colombia desde 1992 hasta nuestros días donde, asimismo, se aborda una riqueza temática muy destacable.

El presente trabajo se inscribe y nutre en la dinámica de este importante proceso e intenta contribuir, igualmente, en la discusión, análisis, comprensión y orientación de políticas públicas, sobre la función contemporánea de los archivos. Se instala teóricamente en un concepto de archivo no sólo restringido a sus funciones documentales, culturales e históricas, pero sin descuidar, en momento alguno, esos sentidos perennes. Igualmente, distingue las funciones “tradicionales” y “contemporáneas” de los archivos, pero sin ninguna insinuación separadora o valorativa; simplemente lo hace por motivos didácticos y analíticos.

Este escrito se inspira en las profundas afirmaciones de Jorge Palacios Preciado que, con su vida y obra, abrió senderos notables para la investigación archivística en el presente y, obviamente, en el futuro. El epígrafe es tan sólo uno de los posibles ejemplos de ello: sin audacia e imaginación será improbable asumir los complejos desafíos de los archivos actuales; algunos de estos son: la revolución informática y de las comunicaciones, la aparición de documentos virtuales, la transformación de la propia esencia de lo documental y la situación aporética que enfrenta el Estado – Nación moderno, pues la legitimación de la vida pública y la solidaridad ciudadana sólo serán conquistables, naturalmente, con un giro radical hacia la potencialización de las funciones clásicas y contemporáneas de los archivos.

El presente texto, también, hace parte de un proyecto colectivo e interdisciplinario gestionado por el Archivo General de la Nación de Colombia que muestra,

claramente, el compromiso de esta institución con la investigación y la construcción de comunidades académicas en el país.

Entrando en materia, la línea nuclear de investigación es la relación entre Archivos y Corrupción. En nuestro caso, el acento está centrado en la dimensión política de esta relación y para ello se han escogido las categorías de “legitimidad democrática” y “corrupción política”, las cuales remiten tanto a las condiciones que deben acompañar la adquisición y ejercicio del poder político para su aceptación racional, como a las manifestaciones de un tipo de corrupción específica de la vida social como es la política. También, se toma una posición explícita ante una concepción de democracia que implica, ella misma, una actitud política y que no necesariamente coincide con la democracia “realmente existente”.

Para emprender la anterior tarea dividiremos nuestro trabajo en tres capítulos generales, a saber: Archivos, Funciones y Calidad; Archivos, Corrupción Política y Estado Social de Derecho; y, por último, Experiencias Archivísticas para el Control de la Corrupción.

En el primero abordaremos la noción de archivo, sus funciones, la importancia de la información y la documentación y, además, las posibilidades de construir modelos de calidad en la archivística; tomando, principalmente, como referencia teórica el horizonte de la producción bibliográfica iberoamericana, pero sin desconocer la existencia de una rica producción en otras tradiciones como, por ejemplo, la anglosajona.

En el capítulo segundo, por su parte, se mostraran algunas nociones y modelos de corrupción política, algunas propuestas sobre sus causas y consecuencias, los tipos de medidas para su control en un Estado social y democrático de Derecho, sus relaciones con la legitimidad democrática, y los nexos que existen entre la corrupción política y los archivos. De esta forma se intentará levantar un preliminar estado del arte sobre esta temática utilizando, fundamentalmente, la producción bibliográfica de autores naturales de España, México y Colombia.

En el último capítulo se tocarán temas como: los archivos en el control de la corrupción política, algunas experiencias regionales, nacionales e internacionales en la construcción de legitimidad democrática y en la lucha contra la corrupción en el escenario de los archivos, y, para finalizar, algunas sugerencias para formular políticas archivísticas en clave de legitimidad democrática y control de la corrupción.

Aunque somos conscientes de las graves limitaciones que contiene este capítulo final, especialmente en tres órdenes: la dificultad de acceso a fuentes primarias para explorar las experiencias, la escasa o nula bibliografía sobre el tema, y, el carácter fragmentario de unas posibles sugerencias de políticas públicas con tan escasa investigación sistemática, también lo somos en el sentido de que es necesario y vital hacer una labor exhaustiva, sobre el tema mencionado, para el buen desarrollo de la Archivística Nacional en los años venideros.

En el mismo orden de ideas, dentro del vasto campo de problemas que contiene la relación entre archivos, corrupción y política queremos, intencionalmente, destacar los siguientes: los retos actuales de los archivos en sus funciones políticas y de legitimidad; la relevancia política de una adecuada información, documentación y publicidad con el fin de acceder, fácilmente, a ella en caso de necesidad; la responsabilidad del Estado Social de Derecho en la defensa legal y práctica de los archivos; las relaciones de causalidad entre la “perfección” de los archivos y el control de fuentes de corrupción; los peligros de deslegitimación política cuando no existe una política sólida y constante para la consecución de información y documentación; la necesidad de la existencia de un sistema institucional consolidado de información, detección e investigación en contra de la corrupción; y la necesidad urgente de dar los primeros pasos en la formulación de políticas archivísticas en clave de legitimidad democrática y control de la corrupción, entre muchos otros.

La metodología de investigación utilizada en el presente trabajo combina perspectivas teóricas de carácter hermenéutico<sup>160</sup> y estudios empíricos de algunos casos particulares. En los dos primeros capítulos predomina el primer enfoque y en el tercero, el segundo.

---

<sup>160</sup>. Tradición asociada a los nombres de Husserl, Heidegger, Gadamer, Ricoeur, Vattimo, etc., en Filosofía; en Sociología y Pedagogía a investigadores como Schutz, Berger, Luckmann, Bruyn, Psathas, Berstein, etc.; y, además, con sus desarrollos en el Interaccionismo Simbólico y la Etnometodología, ha producido obras de importancia como las de Dewey, Mead y Blumer, entre otros.

Todas las limitaciones anteriores y posiciones filosóficas son exclusiva responsabilidad del autor, en ningún momento son puntos de vista institucionales. Las virtudes, por su parte, corresponden al gran esfuerzo del Archivo General de la Nación que, con su generosidad y responsabilidad, hace cada día posible la memoria investigativa de un país.

## **1. ARCHIVOS, FUNCIONES Y CALIDAD**

### **1.1. APROXIMACIÓN A LAS DEFINICIONES Y OBJETO DE LA ARCHIVÍSTICA**

Ingresar en el universo de la archivística exige una breve aproximación a tres problemas nodales de su estatuto teórico: algunas de las definiciones dominantes sobre la misma y su objeto de investigación; la discusión sobre si acentuamos los aspectos relativos a los procesos o al cumplimiento de los fines últimos en dicha materia; y, por último, comprender la archivística como una técnica documental que privilegia los procedimientos técnicos para evaluar la calidad o si se le otorga, también, la condición de una ciencia social ligada a los problemas de lo público y el Estado.

En cuanto a las definiciones de archivística quisiéramos aludir a dos que no son necesariamente coincidentes. La AFNOR la define como “el conjunto de ciencias y técnicas relativas a la organización, legislación, reglamentación, tratamiento y gestión de archivos”; mientras que el Consejo Internacional de Archivos la entiende como el “estudio teórico y práctico de los principios, procedimientos y problemas concernientes a las funciones de los archivos”<sup>161</sup>. La definición de la AFNOR acentúa la idea de “una síntesis de métodos”; entretanto, el Consejo Internacional de Archivos construye una definición más conceptual.

Como se puede observar, estas son distinciones en la definición que, superficialmente, no tendrían mayores consecuencias teóricas, pero que determinarán profundamente el sentido de la calidad y la delimitación del objeto de investigación. La definición de AFNOR destaca los procesos y gestión como los elementos centrales para evaluar la calidad de los archivos e insiste, igualmente, en la existencia empírica de un conjunto de ciencias y técnicas relativas a la gestión de archivos. La visión del Consejo Internacional de Archivos privilegia en la noción de archivística el cumplimiento o realización de los principios fundamentales de las funciones últimas de los archivos; subraya, asimismo, la necesidad del estudio teórico y práctico de unos principios y problemas en permanente construcción.

---

<sup>161</sup>. Ver....

En cuanto al objeto de la archivística actual existe un relativo consenso en tres objetivos centrales: a. La gestión y estudio de los archivos; b. La conservación, clasificación, ordenación y descripción de los fondos documentales; y, c. La información a los usuarios acerca de los documentos que conserva. Con respecto a lo anterior, los problemas surgen cuando se intentan describir, con una mayor precisión, cada uno de ellos; las áreas específicas que diferencian la archivística de otros centros informacionales (museos, bibliotecas, centros de documentación, etc.); y cuáles son las ciencias auxiliares imprescindibles para su complementación.

Es por ello que la autora española A. Heredia Herrera<sup>162</sup> llama la atención sobre la necesidad de demarcar el campo de acción de la archivística frente a siete grandes problemas, aún no resueltos, a saber: 1. La definición de la disciplina y el establecimiento de su campo de estudio; 2. La delimitación de su objeto, de su método y de su finalidad; 3. La elaboración, estudio y aplicación de sus principios relacionados con la organización, en todas sus etapas, y con la descripción, en todas sus manifestaciones; 4. La gestión de documentos y administración de archivos que incluye, naturalmente, desde la racionalización de la producción documental y las transferencias hasta los servicios de acceso y control de la información y de los usuarios y la difusión, por todos los medios y en todos los

---

<sup>162</sup>. Dentro de la importante producción bibliográfica de esta autora se destacan los siguientes textos: Archivística General: Teoría y Práctica. Diputación Provincial, Sevilla, 1993; Manual de Instrumentos de Descripción Documental. Diputación Provincial, Sevilla, 1982; Archivística, Inventarios y catálogos. En: Revista ANABAD. No. XXX, 1980. Págs. 239 – 240.

aspectos, de dicho conocimiento; 5. La historia de los archivos, de la evolución de la práctica archivística, de la legislación sobre el tema, obviamente, según los países y de las instituciones y organismos internacionales en relación, directa, con el desarrollo de aquellos; 6. La bibliografía y la formación profesional; 7. La construcción de las instalaciones donde, necesariamente, se hace la conservación material, la reproducción y la restauración de toda la documentación que allí se encuentra albergada evitando, igualmente, el obrar de los agentes de destrucción que amenazan a todo tipo de archivos y que, en el mismo orden de ideas, genera, en sí misma, toda una problemática en esta materia.

En relación con el punto cinco, postulado por la investigadora española, en la problemática de la historia de los archivos existen, por lo menos, dos posiciones para comprender su historia y situación actual.

La primera tesis de interpretación histórica plantea la existencia de dos grandes tradiciones: la tradición Ítalo – Alemana y la Anglosajona. La primera de ellas propugna por una concepción historicista de los archivos y subraya su dimensión de función como memoria cultural de su población. La Anglosajona, en cambio, se encuentra centrada en los archivos administrativos y de empresa, además, destaca la función de apoyo a la administración estatal que cumplen los archivos. Desde esta tesis se puede decir que: en cada país concreto los archivos han sido contruidos para funciones y finalidades distintas, de acuerdo con su pertenencia a su tradición Ítalo – Alemana o Anglosajona.

La segunda tesis de interpretación histórica, postulada por el investigador colombiano J. Palacios Preciado, indicaría que los archivos han ido incrementando y especializando sus funciones históricamente. “Tras más de cinco mil años de historia los archivos no han perdido su papel primario como apoyo para las decisiones administrativas; muy por el contrario, a lo largo de los siglos han adquirido nuevas funciones como elementos de la cultura, fuentes de la Historia, garantía de derechos ciudadanos, mecanismos para la transparencia de la administración y últimamente como centros de información necesarios para el desarrollo de la ciencia y el avance del conocimiento... A las clásicas funciones de los archivos como útiles para la administración y la información del Gobierno, elementos de la soberanía, centros de investigación histórica, testimonios de la evolución de los pueblos, prueba de derechos ciudadanos útiles para la educación y elementos de la identidad nacional se añaden los nuevos derivados de la información acumulada de las ciencias y la técnica”<sup>163</sup>. No se trata, entonces, de la existencia de dos tipos de archivos que respondan, inevitablemente, a las dos tradiciones planteadas en la tesis anterior sino que, por el contrario, se hace necesaria la convergencia de funciones históricas exigidas por la época.

A la polémica sobre la definición, objeto e historia de la archivística se agregan, igualmente, la toma de posición sobre el acento en los procesos o el cumplimiento de los fines últimos y la prioridad de lo técnico o lo social y político. Sobre estos dos aspectos existe una disputa importante que tendrá consecuencias para esta investigación.

---

<sup>163</sup>

Algunos investigadores aproximan la archivística, principalmente, a las ciencias sociales y las humanidades (Historia, Derecho, Paleografía, Sigilografía, Hermenéutica, etc.); mientras que otros estudiosos la ligan mucho más con todo lo relativo a la documentación (Diseño y Automatización de Sistemas; Reprografía, Almacenamiento, Recuperación y Difusión de la información; Bibliografía y Fuentes de Información, etc.). Lo anterior provoca una discusión que, de manera latente, lleva implícita la visión de la archivística como una ciencia teórica y social o como una técnica documental. Toma de posición esta que, también, tendrá consecuencias para evaluar calidad, objeto y metodologías de investigación de la misma ya que, como ciencia social, estará necesariamente vinculada a los fines de la sociedad y lo público; mientras que, como técnica documental, será evaluada, principalmente, por el cumplimiento de sus procedimientos técnicos. En cuanto a la mayor o menor preocupación por los procesos o los fines últimos, encontramos perspectivas de análisis que destacan sólo uno de estos factores.

La presente investigación se sitúa ante los tres problemas que inauguran este acápite dentro del siguiente horizonte: acoge la definición del Consejo Internacional de Archivos como estudio teórico y práctico de los archivos, desarrolla la tesis de J. Palacios de la historicidad de sus funciones, prioriza los fines últimos sobre los procedimientos y, por último, aproxima la archivística a las Ciencias Sociales como un saber irreductible a una simple técnica documental con

lo que naturalmente, se distingue entre una concepción tecnocrática de la actividad del archivero y su necesaria actividad pública y social.

La Ley General de Archivos de Colombia (Ley 594 de 2000), intenta recuperar en la definición de los fines de los archivos un cierto y necesario contenido técnico, pero agregándole, en el mismo orden de ideas, sus finalidades públicas y sociales.

En el Artículo 4° de la mencionada Ley, se manifiesta que: “el objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la Historia... los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten”. Es decir que: los archivos son tanto documentos coherentes recuperados y gestionados, como la esencia de los fines del Estado Social de Derecho y patrimonio cultural de la identidad nacional.

## **1. 2. FUNCIONES Y CLASIFICACIÓN DE LOS ARCHIVOS**

La teoría archivística ha desarrollado de forma exhaustiva el concepto del “ciclo vital” del documento clasificando, de esta manera, edades o etapas sistemáticamente caracterizadas. Aunque existen diferentes aproximaciones a la

teoría del ciclo vital, existe un consenso relativo que considera como mínimas las fases señaladas por Aurelio Tanodi, a saber: la Primera Edad o Prearchivalia , que va desde la creación del documento hasta que este cumple la finalidad que le dio origen; una Segunda Edad, en la cual los documentos han cumplido su fin y se conservan como soportes por razones administrativas, fiscales, contables, técnicas, etc. ; y la Tercera Edad o Archivalia Histórica en que el documento pierde el exclusivo valor administrativo, pero, al mismo tiempo, aflora un interés hacia esa documentación por parte de la sociedad. En algunas teorías archivísticas iberoamericanas el ciclo vital recibe los nombres de: Producción y Tramitación del Documento; Utilización y Conservación; y, Evaluación y Disposición Final. De acuerdo con esta caracterización o perspectiva del “ciclo vital” por edades, se va presentando una reducción paulatina en el volumen de la documentación, su uso y su interés por parte de los productores; pero también un aumento en el tiempo de retención o conservación de estos en los archivos.

“Estas tres edades han permitido diferenciar tres tipos de archivos, según la etapa del ciclo en el cual se encuentran los documentos: en la primera edad o prearchivística, se encuentran los denominados archivos de gestión; en la segunda y tercera edad, consideradas propiamente archivísticas, el documento adquiere una doble dimensión como apoyo a la administración en la medida en que soportan y dan testimonio de las diferentes actuaciones de la organización y sus funcionarios y en su etapa final como fuente para la historia y la investigación. En la etapa archivística se encuentran los denominados archivos administrativos y

los archivos históricos correspondientes a la segunda y tercera edad del ciclo vital respectivamente”<sup>164</sup>.

Si los archivos históricos fueron el eje primordial de la teoría moderna de los archivos hasta principios de los ochenta del siglo XX, a partir de ese momento han ganado bastante visibilidad los archivos de gestión y administrativos. Sus funciones y atención han mostrado el énfasis necesario en la etapa de producción y elaboración de documentos y no exclusivamente en su conservación. Los adecuados programas de gestión de los documentos permitirán “controlar” las características, contenidos, formatos, perdurabilidad, calidad, etc., de la documentación producida por las organizaciones humanas. Garantizar esa adecuada gestión contribuye para que los documentos definidos como de valor permanente cuenten con las características apropiadas para esa definitiva conservación. Es decir, hoy sería problemático sostener que la primera edad del documento es una forma de “prearchivalia”.

La acumulación histórica de tan importantes funciones se ha consagrado en la Ley General de Archivos de Colombia dentro de sus artículos 3 y 23; en la definición misma de archivo y en la clasificación de tres tipos de archivos diferenciales que muestran el cuidado, esmerado, con la multiplicidad acumulada de funciones.

---

<sup>164</sup> Zapata Cárdenas, C.A. Planeamiento de la Documentación. En: Revista Biblios. Número 14, 2002, Pág. 2.

La Ley define el Archivo como un “conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de historia”.

Igualmente, en la mencionada Norma se menciona que existen, básicamente, tres tipos de archivos, a saber: Los Archivos de Gestión, que comprenden toda la documentación que es sometida a continua utilización y consulta administrativa por las oficinas productoras u otras que la soliciten; El Archivo Central, en el que se agrupan documentos transferidos por los distintos Archivos de Gestión y cuya consulta no es tan frecuente, pero que siguen teniendo vigencia; y, El Archivo Histórico, que es aquel al que se transfieren, desde el Archivo Central, los documentos de archivo escogidos para su conservación permanente.

Esta diferenciación, tanto en funciones como en tipos de archivo, también tendrá consecuencias para evaluar la calidad de los mismos, pues, igualmente, existen criterios especializados para constatar el cumplimiento de la calidad en las funciones y en el tipo de archivo a realizar.

### **1. 3. MODELOS DE CALIDAD EN LA ARCHIVÍSTICA**

En el mismo orden de ideas, podemos describir cerca de cinco modelos generales que contienen conceptos y criterios diferenciables para evaluar la calidad en el mundo de la archivística. No son estos cinco los únicos, pero tal vez, los más recurrentes y dominantes en el uso práctico.

El primer modelo, concibe la calidad como el grado de aproximación entre lo establecido en los fines de un Sistema Nacional de Archivos y el logro obtenido en todas las instituciones archivísticas y la conciencia ciudadana. Para ello se parte del presupuesto de un acuerdo ínter subjetivo en aquellos fines y la existencia, ya sea fáctica o como proyecto en construcción, de ese Sistema. El eje que dilucida la calidad es la comparación entre los fines del Sistema y su consecución o no en el conjunto de las instituciones archivísticas y el acceso de los ciudadanos.

En su parte declarativa el Sistema Nacional de Archivos de Colombia formula finalidades como: propiciar la cooperación e integración de archivos; promover la sensibilidad de la administración pública y de los ciudadanos acerca de la importancia de los archivos; homogenización y normalización de los procesos archivísticos; salvaguardar el patrimonio documental; modernización de la función archivística, entre otras que se plasman, igualmente, en cinco grandes programas, a saber: compromiso institucional; formación y capacitación; gestión archivística; normalización y fomento. De esta forma, todas estas finalidades postuladas pueden o podrán contrastarse con lo obtenido prácticamente durante un tiempo determinado.

El segundo modelo, por su parte, plantea la necesidad de tener en cuenta los fines del Sistema, pero sólo como una sección de los fines más generales de la Archivística en el conjunto de la sociedad. Es decir que el sistema es sólo una parte de la acción archivística y por esto la calidad, en esta visión, es la relación existente entre los fines fundamentales que se propone la Archivística en la sociedad y los logros conseguidos en la sociedad en su conjunto.

En la Ley General de Archivos vigente en la República de Colombia se consagra, en su Artículo 4º, una idea muy cercana a esos fines de los archivos, cuando se afirma: “servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control ciudadano en las decisiones que los afecten”. La pregunta multifacética para evaluar la calidad sería cercana a la siguiente: ¿Qué contribución realizan los archivos en Colombia para facilitar la participación de las comunidades, garantizar la efectividad de los Derechos Humanos y posibilitar el control ciudadano? Sin el incremento de la participación de las comunidades, la realización efectiva de los Derechos Humanos y el mayor control ciudadano, en todos los ámbitos, no se cumplirían los fines de la archivística en la sociedad.

Un tercer modelo de calidad se centra en la calidad de los procesos y no en los fines esenciales. No se trata de establecer comparaciones entre el grado de aproximación de los fines del SNA, ni los fines de la Archivística en la sociedad

con los logros obtenidos, sino juzgar la calidad en los niveles procedimentales. Es decir, cómo operan los procesos de un Sistema Nacional de Archivos o de la Archivística en general en cuanto a planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y coordinación. Los juicios de calidad se elaboran para evaluar los procesos, ya que ellos son los determinantes para el logro de los resultados. Según esta perspectiva de evaluación sólo un perfeccionamiento de los procedimientos garantizará el cumplimiento de los fines.

El cuarto modelo, que tiene una escuela administrativa como respaldo y, asimismo, tuvo alguna importancia en la Archivística es el denominado modelo de evaluación de “Calidad Total”, o también conocido con la sigla “TQM”; un ejemplo de este sistema es el debatible trabajo sobre Gestión de Calidad en Documentación de María Pinto, realizado en la Universidad de Granada (España).

En este se define la calidad como el “cumplir con los requisitos” y el “usuario” como el “juez de la calidad”<sup>165</sup>; la autora propone para obtener la “calidad total” escoger como principal objetivo la mejora de los productos y servicios; pensar que la calidad no depende de las inspecciones; formar continuamente al personal y suprimir las barreras entre los servicios, pues la orientación, el liderazgo y la participación son básicos para el mejoramiento de la calidad. Igualmente, sus principios de actuación son cinco: centrarse en la satisfacción del cliente;

---

<sup>165</sup> Pinto Molina, M. Gestión de Calidad en Documentación. En: Revista de Biblioteconomía y Documentación. Universidad de Murcia, Vol. 1, 1998. Págs. 171 –183.

organizar el trabajo como procesos; medir los resultados; reconocer que la persona es la clave de la organización y que se debe fomentar una cultura de la mejora continua.

La última perspectiva, en este recorrido tentativo, está conformada por un modelo muy extendido en el lenguaje ordinario y el quehacer práctico de los trabajadores de la archivística. La calidad está conformada por la combinación equilibrada de algunos elementos técnico – prácticos y unos principios ético – políticos. Lo técnico lo constituye una información adecuada y un servicio oportuno, lo ético la consecución de un lenguaje común y unos acuerdos en un conjunto de valores compartidos para la acción archivística.

Para ilustrar esta posición, en el mismo Artículo 4 de la Ley General de Archivos, se entrecruzan estos requisitos técnicos y estos principios éticos y políticos. Del primer orden encontramos los términos: “Modernización” (El Estado propugnerà por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos); La “Instrumentalidad” (como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano); “Administración y Acceso” (es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos).

De acuerdo con el segundo ámbito constatamos la aparición de los términos “Racionalidad” (los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal ); “Institucionalidad” ( los documentos legitiman e institucionalizan ); “Responsabilidad” (los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos).

Igualmente, en los distintos códigos de ética del archivista, acogidos en el ámbito nacional e internacional, encontramos remisiones a valores éticos y políticos.

Ejemplos notorios de este entrecruzamiento son la evaluación de la calidad a través de los fines del SNA y los fines de la archivística en la sociedad. En la parte declarativa del Sistema Nacional de Archivos de Colombia se formulan funciones y finalidades con claras connotaciones ético – políticas, tales como: propiciar la cooperación e integración de archivos; promover la sensibilidad de la administración pública y de los ciudadanos acerca de la importancia de los archivos; homogenizar y normalizar los procesos archivísticos; salvaguardar el patrimonio documental; modernizar la función archivística, entre otras.

Asimismo, se presentan recomendaciones para el cumplimiento de los fines de la Archivística en el conjunto de la sociedad, dónde se plasman finalidades éticas y políticas como: Realizar prácticamente el Estado social y Democrático de Derecho; garantizar la participación ciudadana y de todas las comunidades; y,

asegurar el control ciudadano de todas las acciones que lo afecten, entre otras. Igualmente, en el modelo de equilibrio entre prácticas técnicas y principios de valores compartidos, se destacan finalidades y funciones claves como la institucionalización, la legitimación, la modernidad y la racionalidad, entre otras.

## **2. ARCHIVOS, CORRUPCIÓN POLITICA Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

### **2.1. DIMENSIONES POLÍTICAS DE LOS ARCHIVOS**

La descripción aproximada de las funciones y finalidades, que hemos desarrollado en el capítulo anterior, nos muestra la importancia de algunas de éstas, que podríamos denominar típicamente políticas. Sin intentar una enumeración exhaustiva, los archivos tienen relación necesaria con dimensiones políticas como: la importancia para el ejercicio de la política de la producción y elaboración adecuada de la información y los documentos; las exigencias de participación de

las comunidades y los ciudadanos; el tipo y calidad del control ciudadano; la realización efectiva de las distintas “generaciones” de derechos humanos y el Estado social y democrático de derecho; la eficiencia sistémica de la praxis política; y, los procesos de legitimación o deslegitimación del mundo de la política.

La existencia o ausencia de un sistema institucional de información, detección e investigación de las acciones de la esfera de lo público, incide y altera todas las acciones políticas. En dos ámbitos políticos es determinante la existencia de ese sistema que representan los archivos: en primer lugar, la gestión y producción de los documentos e información ( políticas públicas, leyes, decretos, acuerdos políticos, declaraciones públicas, etc. ) que permita controlar la “objetividad”, pulcritud, perdurabilidad, adecuado formato, etc.. de estas acciones políticas; en segundo lugar, la posible y rápida detección de conductas irregulares en cualquier acción pública. La inexistencia o falta de pertinencia de un sistema institucional de información, detección e investigación de posibles conductas inadecuadas conllevará necesariamente a la progresiva deslegitimación de la política.

Este sistema institucional debe ser resultado de la interacción de la administración estatal, las instituciones, las organizaciones sociales y los particulares. Y debe estar acompañado de herramientas tradicionales y alternativas como auditorias, rendición pública de cuentas, audiencias públicas, intervenciones focalizadas, creación de climas cotidianos favorables a la divulgación de las irregularidades, presencia de medios de comunicación, etc.

Concebimos la participación como una forma de distribución de poder en todas las esferas y prácticas de la sociedad. Implica el derecho de todos los sectores y organizaciones sociales a decidir sobre los aspectos que influyen sobre sus vidas y conforma un concepto vertebral del desarrollo humano. “La participación no es un estado, el cual nace y se expresa con tan solo trazar una estrategia para ello. Muchas veces los proyectos de desarrollo se encuentran bastante alejados de las

aspiraciones de los individuos a los cuales supuestamente quieren beneficiar. Estamos, por el contrario, frente a un proceso complejo que envuelve a sujetos y colectividades en la construcción de proyectos que atañen a sus vidas. Ello rebasa con creces la voluntad de aquellos que promueven el desarrollo; porque ante todo, la participación está vinculada a la necesidad y requiere de una voluntad explícita de intervención, lo cual siempre estará en estrecha conexión con móviles económicos, sociales o simbólicos, y con las aspiraciones y expectativas sobre los resultados y beneficios esperados por esa participación”<sup>166</sup>.

La posibilidad real de fomentar, garantizar y mantener un clima participativo en una sociedad concreta está directamente condicionada por un conjunto de factores de diversa índole y grados de generalidad. Algunos de estos requisitos básicos para la creación de ese clima político y social son los siguientes: a) la existencia de una atmósfera política social que estimule los mecanismos de auto dirección comunitaria, la libre asociación de las personas y sus posibilidades de definir y poner en práctica acciones de transformación; b) la existencia de recursos técnicos y materiales que posibiliten la participación y una equitativa distribución de esos recursos; c) estrategias concretas y una voluntad política explícita que auspicie espacios para compartir el poder y que proporcionen los mecanismos para garantizarlo; d) el incremento constante de relaciones directas y horizontales entre los ciudadanos y las instituciones y la reducción, hasta donde sea posible, de intermediaciones exclusivamente verticales; e) el derecho garantizado a la información oportuna , a la libertad de palabra y a la comunicación.

Los anteriores requisitos, acompañados por otros mencionados ampliamente en la literatura sobre participación, como las políticas públicas, la descentralización, la disponibilidad de dirigentes locales y comunitarios, la conciencia de las ventajas de la participación y la disponibilidad práctica de medios de comunicación,

---

<sup>166</sup> Linares, C, Correas, S y Moras, P. La Participación: ¿solución o problema?. Centro de Investigación Juan Marinello, Cuba, 1996. p. 61.

complementan la consolidación de ese clima institucional favorable a los procesos de participación. Los archivos constituyen un factor fundamental en el soporte de dos de los requisitos básicos: el derecho práctico a la información y la presencia garantizada de recursos técnicos y materiales para la participación.

La potencialización de la participación tiene que estar acompañada de mecanismos que garanticen el control ciudadano sobre las decisiones colectivas; una participación que no logre el seguimiento de lo acordado termina inevitablemente deslegitimándose. Desde una concepción “fuerte” de ciudadanía<sup>167</sup>, que no acepta su reducción a la adquisición de un título o un estatus, sino una práctica de compromiso orientada a la participación en la esfera de lo público, la formación de virtudes públicas y la articulación a actitudes morales sobre el bien colectivo, la construcción de procesos del control ciudadano son necesarios. Las finalidades del este control social son diversas, pero tal vez, en los diferentes enfoques, las más destacadas son: promover e impulsar la democracia participativa; democratizar las entidades y funciones de la administración pública; incentivar la participación ciudadana en los diferentes niveles de decisión de lo público; posibilitar la interacción con los funcionarios públicos y el control de su gestión.

El concepto de control social en América Latina alude a las formas de control político y el reclamo de los derechos de los ciudadanos en la modalidad de movimientos sociales, protesta ciudadana y la exposición mediática en los medios de comunicación. Se trata de mecanismos jurídicos o extrajurídicos, más o menos recientes, de responsabilidad social y rendición de cuentas en los que los gobernados verifican y fiscalizan la acción de los gobernantes.

---

<sup>167</sup> Bárcena, Fernando. El oficio de la ciudadanía. Editorial Paidós, España, 1997; Rubio Carracedo, José, Rosales, José M. y Toscano, Manuel. Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos. Editorial Trotta, Madrid, 2000.

Las estrategias dominantes de este control social, aunque no las únicas, son las que podríamos denominar institucional / legal, la movilizacional y la mediática. La primera relativa a la existencia o no de mecanismos constitucionales que posibiliten prácticamente los controles ciudadanos; la segunda que expresa tanto los límites legales de la institucionalidad como el derecho a la protesta directa y desobediencia civil de los ciudadanos; y la tercera, que convierte a los medios en un posible escenario del “quinto poder”. Cada una de las anteriores estrategias tiene sus posibilidades y límites. En el caso de la visibilización de los medios de comunicación como escenario de control social existen también prácticas que deterioran la calidad del control político como la utilización de los escándalos mediáticos para desacreditar a los opositores políticos. Por esto es necesaria una permanente “ecología de la información” como la ha denominado Ignacio Ramonet: “la información dominante está contaminada, construyamos entonces una ecología de la información para depurarla... en esta sociedad, no se vende información a los ciudadanos sino se venden ciudadanos a las empresas de información. La información se mezcla con la publicidad... Lo que le interesa a los empresarios no es la calidad de la información y la formación de la opinión pública, sino, simplemente, la venta de publicidad. Sus lectores, escuchas o telespectadores no serán público a informa-formar sino rehenes de un simple mecanismo de publicidad-consumo...Mientras en el mundo actualmente se destina – en forma promedio – 180 dólares anuales por persona para educación, el gasto anual per cápita para publicidad oscila en los 156 dólares”<sup>168</sup>.

En relación a la estrategia institucional o legal, las diferentes constituciones pactan mecanismos puntuales de control ciudadano. Por ejemplo la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus desarrollos legales, dentro de los propósitos de fortalecer la participación directa y los procesos democráticos en las instituciones públicas, postula un conjunto de seis mecanismos de control ciudadano: derecho de petición; acción de tutela; acciones populares; acción de cumplimiento; acción

---

<sup>168</sup> Ramonet, Ignacio. Una ecología de la información; en Foro Social Mundial. Editorial FICA, Bogotá, 2002.

de grupo; y, veeduría ciudadana. Aludimos a tres de ellos, por su constante uso e importancia para el control social: derecho de petición, acción de tutela y veeduría ciudadana.

En Colombia existen en la actualidad los siguientes derechos de petición: quejas, mediante las cuales se ponen en conocimiento de las autoridades respectivas las conductas irregulares de funcionarios públicos o privados a quienes se les ha adjudicado la prestación de un servicio público; reclamos, a través de los cuales se notifica a las autoridades de la suspensión injustificada o de la prestación insuficiente de un servicio público; manifestaciones, que sirven para hacer llegar a las autoridades la opinión del peticionario sobre una materia de actuación administrativa; peticiones de información, mediante las cuales se les solicita a las autoridades que den a conocer cómo han actuado en diversos casos, que permitan examinar documentos que se encuentran en una oficina pública y / o que expidan copia de éstos.

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución, que dice: "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública". La protección que brinda la acción de tutela consiste en solicitar una orden judicial para que aquél que amenaza los derechos fundamentales de otro ciudadano actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La veeduría ciudadana es una herramienta de vigilancia y control de la ciudadanía sobre el Estado. Permite a la ciudadanía vigilar, conocer, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas a los servidores públicos. La veeduría se ejerce colectivamente, y quienes la ejerzan deben presentar oportunamente sus observaciones ante los organismos competentes; el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares y otros mecanismos de participación ciudadana como la audiencia pública, que son garantías y derechos constitucionales, y al facilitar su operación, le dan viabilidad a la veeduría.

La archivística cuida, colabora y apoya las tres estrategias dominantes de control social. En el campo institucional / legal, en el caso colombiano, los archivos constituyen el soporte documental “objetivo” que viabiliza los seis mecanismos constitucionales de control ciudadano. Por ejemplo, un derecho de petición de información, no sería conducente sin la existencia de ese respaldo informacional que efectúan los archivos; como tampoco sería posible la labor de vigilancia, conocimiento, monitoreo, opinión, observaciones y rendición de cuentas, que exige la veeduría ciudadana. En cuanto a las estrategias movilizacional y mediática, el aporte de la archivística a lo que I. Ramonet llama “ecología de la información” es contundente. El interés de la archivística no es la publicidad sino el estricto respeto al rigor en el cuidado documental. La calidad de la información y la formación de opinión pública son parte de sus núcleos vitales.

## **2.2. CORRUPCIÓN, ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

A partir de la década de los ochenta del siglo XX, un conjunto representativo de las constituciones europeas y latinoamericanas, incluyeron la noción de Estado social y democrático de derecho, como el rasgo definitorio de su concepción estatal. Una caracterización que ha despertado gran interés y discusión en el derecho, la filosofía política y las ciencias sociales contemporáneas. Sin pretender

una descripción exhaustiva de este importante y complejo debate, intentaremos hacer referencia a sus ejes centrales. “Esas tres voces – Estado social, democrático, de Derecho – son complementarias entre sí. Se hallan sintácticamente yuxtapuestas y conceptualmente integradas. Como apunta Heller, entre Estado de Derecho y Estado Social hay conexión mutua. No son, por consiguiente, categorías antitéticas ni compartimentos estancos, sino elementos complementarios”<sup>169</sup>.

Partiendo de los trabajos sistemáticos sobre el tema del investigador español Elías Díaz<sup>170</sup>, podemos abordar expositivamente cada componente en forma separada, pero recordar que en ningún caso son aislados. No todo Estado es un Estado de Derecho; puede producir normas jurídicas, pero no cumplir con las características generales exigidas a esta forma histórica de construcción del Estado. Caracteres generales que necesariamente son procesales, perfectibles y abiertos en el tiempo, de los cuales se han subrayado principalmente cuatro: el imperio de la ley como expresión de la voluntad general; la división de los poderes; la necesaria fiscalización de la administración; y la existencia de derechos y libertades fundamentales garantizadas. El Estado de Derecho desde el punto de vista político, representa el tránsito del Estado absoluto del “antiguo régimen” al Estado liberal y, sin reducción única a aquel, al Estado constitucional. Desde el punto de vista sociológico, es el resultado del cambio de una sociedad estamental (nobleza, clero, siervos ) a una sociedad pluriclasista ( burguesía, proletariado, campesinado, etc. ). Desde el punto de vista económico, es la constatación del agotamiento del sistema feudal hacia la instauración del régimen capitalista y la acumulación privada. Desde el punto de vista jurídico, se trataría del tránsito de un derecho desigual para individuos desiguales a un derecho igual para individuos desiguales.

---

<sup>169</sup> Ojeda Marin, Alfonso. Estado social y crisis económica. Editorial Complutense, Madrid, 1996. p. 21.

<sup>170</sup> Díaz, Elías. Estado de Derecho y sociedad democrática. Editorial Taurus, Madrid, 1981.

En relación a la condición del Estado social, en la bibliografía existente se postulan dos tesis interpretativas bastante divergentes. Una que identifica el Estado social con el Estado bienestar<sup>171</sup> fruto del consenso keynesiano inter-guerras mundiales, encontrando la diferencia esencial en el carácter democrático del Estado; la otra que distingue plenamente el Estado bienestar del Estado social contemporáneo. La primera posición es sostenida por Elías Díaz; la segunda por Manuel García Pelayo<sup>172</sup>. Más allá de las saludables divergencias doctrinales en dos aspectos existen relativos consensos: el Estado de Derecho proporciona sólo “seguridad jurídica” a las personas individuales, pero es insuficiente en la garantía de una seguridad integral en el contexto social ( salud, vejez, empleo, etc. ); aún no exista acuerdo en el adjetivo “bienestar”, “social”, “asistencia”, etc., hay un elemento irreductible en ese Estado, su condición de oferente de seguridad vital y reductor de riesgos y necesidades sociales.

“En este sentido el concepto de “ciudadanía” que ha venido ha convertirse en canónico es el de “ciudadanía social”, tal como Thomas H. Marshall lo concibió hace medio siglo. Desde esta perspectiva, es ciudadano aquel que en una comunidad política goza no sólo de derechos civiles ( libertades individuales ), en los que insisten las tradiciones liberales, no sólo de derechos políticos ( participación política ), en los que insisten los republicanos, sino también derechos sociales ( trabajo, educación, vivienda, salud, prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad ). La ciudadanía social se refiere entonces también a este tipo de derechos sociales, cuya protección vendría garantizada por el Estado Nacional, entendido no ya como Estado liberal, sino como Estado social de Derecho”<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> También se utilizan otras expresiones como “Estado benefactor”, “Estado providencia”, “Estado prestacional”, “Estado asistencial”, “Estado del seguro social”, “Estado de libre integración social”.

<sup>172</sup> García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Alianza Editorial, Madrid, 1982.

<sup>173</sup> Cortina, Adela. Ciudadanos del mundo. Alianza Editorial, Madrid, 1998. p. 66.

La voz “democrático”, para Elías Díaz, introduce elementos determinantes de la concepción contemporánea del Estado. “Estado democrático de Derecho, como propuesta por tanto más válida, a mi juicio, para una posible solución de futuro , y actual, ante las dificultades y problemas que han ido localizándose en el imprescindible Estado social”<sup>174</sup>. Algunos de esos elementos son: paso de un Estado obsesionado en una intervención indiscriminada y cuantitativa, hacia un Estado de intervención mucho más cualitativa y selectiva que posiblemente conllevará una atención prevalente a los verdaderos intereses generales; esfuerzos prolongados en la consolidación de unos valores democráticos que incidan en la consolidación de un tejido social más participativo, denso y estructurado; construcción compleja de un constitucionalismo garantista, en relación a las distintas generaciones de derechos humanos, que se oriente en un triple objetivo: a. derechos fundamentales para todos los ciudadanos mediante una política universalista de integración en unos mínimos irrenunciables; b. derechos diferenciales de todos, mayoría y minorías, mediante una política de reconocimiento que no sea incompatible con a); c. condiciones mínimas de igualdad para un diálogo próximo a la libertad y equidad, mediante políticas multiculturales que incluyan acciones afirmativas, disposiciones de incentivo al intercambio intercultural y medidas preventivas contra el asimilacionismo y la homogenización cultural.

El texto constitucional colombiano aprobado en 1991 empieza señalando que nuestra patria es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista. Acorde con las tendencias dominantes en el constitucionalismo contemporáneo, los constituyentes acogieron esta fórmula política.

Más de una década después de este esfuerzo constituyente, los senderos para construir un Estado social y democrático de Derecho han sido, para utilizar una categoría provisional y divulgada en evaluaciones recientes de nuestra

---

<sup>174</sup> Díaz, Elías. Estado de Derecho; en Filosofía Política II. Editorial Trotta, Madrid, 1996. p. 76.

Constitución, unos resultados “mixtos”<sup>175</sup>. En la consolidación de un Estado social y democrático de Derecho se subrayan avances en algunos ámbitos como: reconocimiento y protección judicial de los derechos humanos; profundización de la descentralización en algunos órdenes; la existencia formal de nuevas formas de participación democrática; el reconocimiento de ciertas diversidades religiosas, regionales y culturales. Al mismo tiempo, esta construcción está acompañada de muchas promesas incumplidas y que limitan profundamente la realización del Estado social de derecho: el conflicto armado interno ha aumentado en intensidad y complejidad en los últimos años; las violaciones a los derechos humanos persisten hasta el punto que distintos organismos internacionales de derechos humanos califican la situación colombiana como una de las más graves del mundo; la impunidad y corrupción general no se ha reducido; los indicadores de pobreza, desigualdad y concentración de la riqueza, han tendido a deteriorarse a partir de 1999; la participación democrática no muestra síntomas de incremento y en algunas dimensiones presenta síntomas hasta de retroceso o desgaste; la evolución en derechos humanos muestra resultados “ambiguos” que cuestionan severamente la realización práctica del Estado Social y democrático de Derecho.

Del análisis anterior surge una pregunta necesaria: ¿Cuáles son los factores que explican tantas promesas incumplidas y que impiden la consolidación práctica del Estado Social de Derecho?. Partiendo del análisis del jurista Rodrigo Uprimny<sup>176</sup>, existen diversas interpretaciones para asumir el anterior interrogante.

Un grupo de éstas, que él sugiere llamar “contextuales”, minimiza la responsabilidad directa de la Constitución y atribuye la precariedad del Estado colombiano a factores como el narcotráfico, el conflicto armado, la globalización o su debilidad histórica; Su lema sería algo así como “la culpa no es de la

---

<sup>175</sup> ILSA. El debate a la Constitución. Universidad nacional de Colombia e ILSA, Bogotá, 2002.

<sup>176</sup> Uprimny, Rodrigo. Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: promesas incumplidas, diagnóstico y perspectivas; En: ILSA. El Debate a la Constitución. Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

Constitución”. Un segundo tipo de diagnósticos, que podrían calificarse como “transicionales”, hacen un llamado a la paciencia para dar un tiempo prudencial a la Constitución, insistiendo en que toda transición constitucional implica ajustes y reacomodos institucionales que es improbable realizar en pocos años. Un tercer tipo de evaluaciones valora positivamente la orientación ideológica de la Carta de 91, pero consideran que existen “insuficiencias” democráticas en la Carta, que explican aquellas promesas incumplidas, ya sea por restricciones del proceso constituyente que no incluyeron a los actores representativos, o por ambigüedades en los procesos de participación y representación política; su lema sería algo así como “la Constitución se quedó corta”. Un cuarto tipo de perspectivas de análisis se sitúa en abierta oposición a la Constitución, a la que insinúan o califican directamente de un ejercicio equivocado de “utopismo constitucional”; postulan que “los constituyentes se equivocaron” ya sea por exceso de garantías, deficiencias de gobernabilidad o impedimentos al manejo del orden público. El último grupo de análisis postula que la Carta no ha resuelto los problemas de la sociedad colombiana porque en el fondo es simplemente un “fetiche”; para estas visiones existe una especie de “engaño” para no resolver los problemas estructurales del país; la reciente Constitución se convirtió en un mecanismo para relegitimar al Estado y evitar cambios estructurales de mayor envergadura en la sociedad colombiana.

Como vemos, la toma de posición de una u otra perspectiva interpretativa implica una muy diversa valoración del legado del proceso constituyente de 1991. No es el objeto de este trabajo realizar una evaluación crítica de estas visiones interpretativas, pero en general, por distintas vías todas constatan las dificultades que enfrenta la realización efectiva del Estado Social y Democrático de Derecho. Y el interrogante para nosotros es: ¿Qué puede aportar el mundo vital de los archivos para la construcción del Estado Social de Derecho y su compromiso con los Derechos Humanos?.

En el derecho y el Estado moderno, la “entrada real” para ejercer los derechos y deberes, tanto individuales y colectivos, remite necesariamente a la garantía de acceso abierto a la información; sin este acceso informativo no es posible conocer la existencia, límites, desarrollo y alcances de los derechos humanos. Una profunda, adecuada y oportuna información de los deberes y derechos ciudadanos es elemento esencial para realizar el bien común y la defensa de la dimensión de lo público. No será posible garantizar efectivamente la realización de los derechos humanos con una información deficiente o fragmentaria.

En el Seminario sobre “Archivos y Control Social” convocado en el 2003 por el Archivo General de la Nación de Colombia, se insiste en aquellos factores concomitantes que posibilitan ese acceso al derecho a la información.

Es necesario un reconocimiento oficial, plasmado en la Constitución, del derecho de todo ciudadano a acceder a la información de lo público. Formalmente, este reconocimiento queda explícito en el Art. 74 de la Constitución Política de Colombia: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la Ley”. En el caso de Colombia, además de permitirse este acceso a la información, las leyes dan cabida a la expedición de copias de documentos referentes a lo público, en caso de ser solicitadas, con miras a facilitar los procesos de control social y participación ciudadana.

Otro requisito, derivado del anterior, demandaría la creación y aplicación de mecanismos de protección a esos derechos de acceso a la información. Con este objeto, existen entes, tanto a nivel local (Personerías) como nacional (Procuraduría General), que deben velar por el respeto de este y otros derechos de los ciudadanos; existen también las herramientas legales, como el derecho de petición, más específicamente, el derecho de petición de la información, cuya envergadura y procesos quedan descritos en el Código Contencioso Administrativo.

Por último, resulta preciso elaborar fórmulas que propendan hacia una política de transparencia y publicidad de la información. Es decir, defender la difusión amplia, clara y suficiente de la información concerniente a lo público.

“La publicidad y la transparencia en la gestión de lo público pretende resolver un problema de tipo cultural heredado de concepciones autoritarias y poco democráticas, derivadas de la convicción de que el administrador público y la autoridad en general son los únicos responsables de lo público y por tanto los únicos depositarios de la información, a lo que se le suma la idea de que quien maneja la información, maneja el poder. Esto hace que haya actores de la administración pública que celosamente protegen ese derecho de ser ellos los únicos depositarios de la información, lo que algunos tratadistas han denominado la ‘cultura del secreto sobre lo público’”<sup>177</sup>.

De todas maneras, no se puede sostener que la simple existencia del acceso a la información y el concepto de Estado Social de Derecho implican el fin o el control de la corrupción. Como hemos sostenido anteriormente, el derecho a la información es sólo la “puerta de entrada real” para ejercer los derechos y deberes, tanto individuales como colectivos; pero tendremos que ingresar a la discusión sobre el papel del Estado Social y Democrático de Derecho como sistema político que da las herramientas para disminuir la corrupción.

Partiendo de los trabajos de Francisco Laporta sobre corrupción política, su historia es vasta e ininterrumpida en todos los sistemas políticos conocidos; aunque no exista acuerdo sobre su valoración y su papel social. Encontramos

---

<sup>177</sup> Durán Restrepo, Balmoré. Información, Control y Corrupción; en Seminario Archivo General de la Nación “Los Archivos y el Control Social, 2003. (mimeo.).

testimonios de su existencia en todos los tiempos, regiones y culturas. “Un libro muy acreditado sobre sobornos ( Noonan, 1984 ) puede empezar tranquilamente su relato en el año 3000 a. c. y un escritor contemporáneo puede explicar a sus conciudadanos lo que es la corrupción mediante la mera traducción de textos latinos clásicos, que se leen, por cierto, como si fueran de hoy ( Perelli, 1994 )... la corrupción política ha sido y es objeto de reproche moral en todas las sociedades. En general esto es cierto, y los grandes testimonios de las diferentes culturas así lo prueban. Como conciencia moral de la cristiandad, Dante reservó en su Infierno un lugar para los *barattiere*, es decir, para quienes comercian con los cargos públicos y para los jueces que venden sus decisiones (Canto XXI << Del no, per li denar, vi si fa ita>>. La traducción rompe la concisión magistral del verso: << Del no, por el dinero, se hace allí sea>>. Pero esa condena moral generalizada también ha sido puesta en cuestión”<sup>178</sup>.

Según el investigador colombiano Hermes Tovar Pinzón, las raíces históricas de la corrupción en nuestras latitudes son muy profundas: “Desde la fundación de Santa María la Antigua del Darién, en 1510, y con la llegada del primer gobernador de Tierra Firme, Pedrarias Dávila, se trazaron los derroteros de lo que sería el enriquecimiento personal, el amiguismo y el manejo de la justicia a su amaño. Este conquistador diseñó el esqueleto de esa figura monstruosa que los Imperios siempre alabaron como el mejor mediador entre la explotación sistemática y el malestar de las sociedades que la sufren: el dictador o el hombre fuerte”<sup>179</sup>.

Las referencias anteriores constatan la prolongada presencia histórica de la corrupción, pero necesitamos abordar si existen o no regímenes políticos que conforman condiciones más favorables, que otros, para su control o disminución. Sin desconocer aquellas importantes objeciones que plantean tanto el posible papel de la corrupción como palanca para el desarrollo social, como las que

---

<sup>178</sup> Laporta , Francisco y Álvarez, Silvina. La corrupción política. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 23.

<sup>179</sup> Tovar Pinzón, Hermes. En esta tierra se ha robado mucho oro, pero cálese y déjese gobernar: hacia una historia de la corrupción en Colombia. ( mimeo )

sugieren su inevitabilidad. Por ejemplo, el muy sugestivo trabajo de Ernesto Garzón Valdés de 1995, sobre el concepto de corrupción subrayando las distintas perspectivas que han impedido su comprensión y precisión conceptual<sup>180</sup>. Su estudio ha sido enfocado desde perspectivas como la “modernización” (atribuir a regímenes políticos “no evolucionados” la corrupción, como si a mayor modernización menos corrupción), la “moralidad” (considerar que todos los casos de corrupción son reprochables: “no alcanzo a comprender cuál pudiera ser la vergüenza que pueda haber sentido Oskar Schindler al sobornar a los jefes de un campo de concentración nazi y salvar así la vida de no pocos prisioneros”); que impiden comprender que los actos y actividades corruptas son sólo la punta de un Iceberg que indica problemas más profundos, como por ejemplo, la actual tendencia a sustituir la cooperación democrática por formas de competencia e imposición de influencias que contradicen radicalmente el ideal democrático. La importancia de la corrupción política, para Garzón Valdés, no radica en la magnitud del fenómeno cuanto en su carácter de síntoma de males más graves y profundos. También los análisis de Samuel Huntington<sup>181</sup> que postulan que la corrupción siempre es funcional al mantenimiento del sistema político dominante.

Apoyándonos nuevamente en Francisco Laporta, intentaremos sugerir que un Estado Social y democrático de Derecho, es el sistema político que “menos favorece” e intenta luchar más decididamente contra la corrupción. Propone una matriz que trata de establecer las circunstancias, condiciones medioambientales y causas que subyacen al incremento de la corrupción en varias culturas. Tres son los componentes básicos de esta matriz (para Laporta varían según las culturas):

- a. Algunas circunstancias socio-económicas;
- b. Una ecuación o condición formal;
- c. Las conductas deshonestas concretas de los actores públicos.

---

<sup>180</sup> Garzón Valdés, Ernesto. Acerca del concepto de corrupción; en Laporta, F. y Álvarez, S. (editores). La corrupción Política. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

<sup>181</sup> Huntington, Samuel. Modernization and Corruption; Johnston, M y LeVine, V. Political Corruption. California, Brooks Cole Pub, 1993.

Esas circunstancias socio-económicas son múltiples, pero se podrían destacar un listado bastante incompleto: períodos de rápido crecimiento y modernización que conllevan bruscos cambios de valores; relación entre oportunidades políticas y oportunidades económicas; desequilibrio entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos reales para jugar su papel; remuneraciones públicas bajas; interinidad de los funcionarios; ausencia, escasa o nula probabilidad de sanciones; sobre-regulación administrativa; ineficiencia en la gestión; sentido de pertenencia de los agentes; magnitud económica de las decisiones; etc.

La condición o ecuación formal se formula así: corrupción = monopolio de la decisión pública *más* discrecionalidad de la decisión pública *menos* responsabilidad ( en el sentido de obligación de rendir cuentas ) por la decisión pública. “ De acuerdo con esta ecuación fundamental la corrupción encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio ( personal u organizacional ), con amplias facultades discrecionales y sin criterios acotados de decisión, y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas”<sup>182</sup>.

La conducta deshonesta del actor público o privado, constituye esa dimensión tan compleja de la eticidad individual y colectiva que permea la actuación hacia la permisibilidad ante la corrupción. En esta influyen factores educativos, convicciones, valores, pero también necesariamente, la tensión entre motivación y contra-motivación.

Para el filósofo del derecho español también cuatro son los grandes motivos que sitúan el Estado Social y democrático de derecho como el sistema político que menos favorece la corrupción: los procedimientos democráticos que obligan a la toma de decisiones de forma participativa y descentralizante; la existencia de un imperio de la ley que somete los procesos a criterios claramente tasados y

---

<sup>182</sup> Opus Cit. Laporta, F. p. 27.

acordados; la implementación de variados mecanismos para resolución de los conflictos ínter subjetivos y ante diversas instancias, jueces y agentes; la obligatoria rendición de cuentas de los agentes estatales y comunitarios. Motivos que inciden directamente en la ecuación “formal” planteada, pero, que es obligatorio recordar, no afectan necesariamente las circunstancias socio-económicas y la conducta deshonestas. Medidas de control de la corrupción que no incidan en estos dos órdenes, serían simples paliativos que no trastocan el “soporte material” de la corrupción.

### **2. 3. RACIONALIDAD Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA**

Las otras dos dimensiones políticas con que tienen que ver directamente los archivos, según el sendero que hemos asumido, son la eficiencia sistémica de la praxis política y los fenómenos de legitimación.

La práctica política contiene una cierta racionalidad “administrativa” o “sistémica”, que esta muy relacionada con los fenómenos de deslegitimación. La política debe ser convincente en la asignación de los distintos recursos que contiene su práctica; se aspira a una distribución “racional” de bienes, cargas impositivas, incentivos, méritos, reconocimiento, poder, cooperación, etc. Cuando se presentan distorsiones en esta “eficiencia sistémica” se introducen externalidades negativas, ruptura de la confianza económica y política, fallas en los sistemas de incentivos, y, se minan los criterios de nexos entre mérito y economía.

La corrupción afecta esta funcionalidad intra-sistémica y al verse afectada, los ciudadanos incrementan la percepción del fraude general a las leyes; esta percepción induce a los ciudadanos a encontrar atajos “al margen” de la ley. La inexistencia de archivos o sus deficiencias documentales e informativas, conforman un peligroso “caldo de cultivo” en la “permisividad” que potencia prácticas que distorsionan la racionalidad en la asignación de incentivos,

reconocimiento, méritos, cargas impositivas, poder, etc. Se presenta un quiebre de la “racionalidad” ético-política que promueve la inestabilidad política y la desconfianza hacia el sistema político. Las cuatro manifestaciones más notorias, que varían según mediaciones culturales, de este quiebre en la “racionalidad ético-política” son: emergencia de “culturas del atajo” al margen de la normatividad positiva; se resienten los esquemas de cooperación política, social y cultural; conducta evasiva de las normas ( “anomia boba” ) que conduce a la desconfianza social; aparición de tipos de “sobre-regulación” o “hiper-institucionalización” que se convierten en caldo de cultivo de la corrupción.

Las manifestaciones anteriores van incitando y desencadenando formas y grados de corrupción política tales como: uso privilegiado de la información; control de las ofertas, subastas y licitaciones; parcialidad en las decisiones; especulación financiera; fraudes continuados; alteraciones constantes del funcionamiento del mercado; arreglos invisibles e ilegales; extorsión; sobornos; abusos de autoridad individuales y colectivos; enriquecimiento ilícito; cohecho; nepotismo; etc.

Esta ruptura de la funcionalidad intrasistémica, nos evidencia, que la corrupción política contiene dos claros presupuestos. El primero, si bien se opta o hace más visible lo “público” como ámbito de corrupción, ésta no sería posible sin agentes privados y la notoria existencia de corrupción también en la dimensión de lo privado. El segundo, la posibilidad de existencia de facto de decisiones legales, pero no exentas de corrupción; la legalidad formal no exime de factores profundamente corruptos.

La legitimidad, en su sentido político, remite a las condiciones que deben acompañar la adquisición y el ejercicio del poder político si se pretende justificar la aceptación del mismo. Se afirma que un poder político es legítimo si existen fundamentos (razones, derechos, motivos, creencias, etc.) de su titular para ejercerlo. La legitimidad moderna nace del rechazo a la vieja noción medieval de la “inevitabilidad” de la autoridad política. Sólo son legítimas aquellas obligaciones

del ciudadano que han sido fruto de una decisión autónoma en aquel acto voluntario de creación de una sociedad políticamente consensuada.

“La difícil ecuación republicana entre legitimidad y racionalidad cobra plena evidencia en la obra de Rousseau, quien distinguió la “voluntad de todos”, mero aglomerado fáctico de preferencias, de una “voluntad general” depurada como fundamento de la inapelable soberanía popular. La voluntad general sólo es posible mediante la total entrega del individuo, con todos sus derechos, a la comunidad para la creación de un cuerpo moral y colectivo unitario, de tal manera que dándose cada uno a todos, no se da a nadie en particular, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede sobre sí, se gana equivalencia de todo lo que se pierde y más fuerza para conservar lo que se tiene”<sup>183</sup>.

En el ideal democrático de legitimidad quienes se encuentren sometidos a una ley y acojan un tipo de sociedad, deben ser los propios autores, tanto de la normatividad como del orden social. El principio democrático confía la libertad política de los individuos emancipados a la propia vinculatoriedad coercitiva que emana de ellos mismos y no de otros factores. El poder democrático no puede ser una simple instancia exterior de obediencia o sometimiento, sino una fuerza vinculante del compromiso personal con la comunidad. En sentido estricto, el Estado democrático de Derecho postula la conciliación de dos principios muy difícilmente reconciliables: el sometimiento de las normas jurídicas al principio básico de la generalidad y la radicación de la soberanía política en la voluntad general. Es un tipo de Estado en el cual todos están legitimados para participar activamente en la decisión de las leyes que van a regirles, porque todos son sujetos autónomos, autolegislativos.

---

<sup>183</sup> Colom González, Francisco. Legitimidad política; En: Quesada, Fernando (editor) Filosofía Política I. Editorial Trotta, Madrid, 1997. p. 179.

Un criterio ampliamente aceptado, a partir de la obra de Max Weber, es asociar la legitimidad al ejercicio del poder por parte del Estado; cifrando la legitimidad en la probabilidad de obtener obediencia para un mandato dado, sustentado en una acreditación moral sobre el derecho a hacer cumplir determinadas órdenes y el monopolio de la coerción ubicado en el Estado. La legitimidad de un orden implica admitir que la estabilidad de dicho orden no descansa exclusivamente en la amenaza del recurso a la violencia, sino en una cierta aceptación de sus fundamentos por parte de quienes lo acatan; obedecer un poder legítimo significa que esa obediencia no puede derivarse meramente del temor o de un cálculo racional de intereses, sino de la creencia de que es correcto obedecer.

Para este sociólogo son tres los tipos “ideales” sobre los que la autoridad se legitima ante sus seguidores: legitimidad racional, tradicional y carismática. La autoridad legitimada sobre fundamentos racionales descansa en la creencia en legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad. La autoridad legitimada sobre fundamentos tradicionales se basa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones inmemoriales y la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad. Y la autoridad legitimada por medio del carisma reside en la devoción de los seguidores hacia el carácter santo, ejemplar o heroico de los líderes, así como hacia el orden normativo sancionado por ellos.

Gracias a su trabajo sociológico Weber abordó el tratamiento de la legitimidad como una relación social dotada de significado para sus actores y sentó las bases de la pluralidad de enfoques disciplinares que pueden confluir en el estudio de la legitimidad política. “Por un lado, el análisis de los medios por los que un régimen político hace valer su autoridad como la más adecuada ante una colectividad determinada, esto es, el estudio de sus procesos sociales o institucionales de legitimación, igualmente lo ha sido por parte de la teoría jurídica la determinación legal del poder legítimo. Por el contrario, la fundamentación de las razones por las

que merezca ser moral y políticamente reconocida una autoridad nos adentra en los ámbitos filosóficamente correlativos de la legitimidad y la obligación política, es decir, de la justificación de los deberes del sujeto para con el poder soberano de una comunidad política”<sup>184</sup>.

Las anteriores distinciones weberianas serán ineludibles en cualquier aproximación a la legitimidad: legalidad y legitimidad no son categorías idénticas, no basta la mera existencia de normas jurídicas para que una sociedad este dotada de legitimidad; la obediencia a un poder legítimo no puede derivarse meramente del temor a la coerción o del cálculo de intereses particulares; es necesario diferenciar los “medios” para institucionalizar la legitimidad de las “razones” para su reconocimiento; existen distintos tipos “ideales” o paradigmas de legitimidad.

En la filosofía política, desde los años sesenta del siglo veinte, autores como Niklas Luhmann, Clauss Offe y Jürgen Habermas, introducen la noción de “legitimación” para acentuar el carácter dinámico de este proceso de construcción constante de generación de lealtades políticas y estabilidad social, como también para abandonar algunas connotaciones subjetivistas de la categoría moderna de soberanía popular. Desde la perspectiva sistémica de la sociedad de Luhmann, intentando vaciar el concepto de contenidos normativos y definir la legitimidad de manera procedimental formal, ésta se constituye como una disposición generalizada a aceptar decisiones de un contenido todavía indeterminado dentro de un cierto margen de tolerancia. Para Offe y Habermas, en una perspectiva de crisis del capitalismo, los problemas de legitimación política son inherentes a las sociedades capitalistas. Para Offe, las nuevas funciones reguladoras asumidas por el Estado de bienestar capitalista han permeado esferas sociales anteriormente inmunes a las acciones burocráticas; para Habermas, la invasión administrativa de estructuras generadoras de sentido ha configurado un síndrome

---

<sup>184</sup> Ibid. p.172.

de socialización enajenada que decide llamar la “colonización del mundo de la vida” o intromisión de la racionalidad instrumental en órdenes que competen a la racionalidad comunicativa.

Ya sea por la interpretación de Weber o de los autores recientes anteriormente citados, las fallas endémicas en los sistemas de información y de archivos promueven profundos procesos de deslegitimación. La inexistencia de una información consolidada y transparente imposibilita la creación de las condiciones para la adquisición y ejercicio del poder político, como también el conocimiento de los fundamentos del ejercicio del poder del titular. La racionalidad en la construcción de la voluntad general sería impedida por la ausencia de esa información y la voluntad general sería suplantada por los intereses invisibles y particularistas. La inestabilidad política y desconfianza hacía el ordenamiento social prolongaría y profundizarían las tendencias hacia la crisis de legitimación. Ese ideal democrático de la legitimidad, que exige que quienes se encuentren sometidos a una ley y acojan un tipo de sociedad deben ser los propios autores, sería plenamente improbable por el desconocimiento de esos autores de su propia memoria e historia.

Las profundas consecuencias deslegitimadoras han llevado a algunos autores a sostener la tesis valorativa de que la corrupción política es la más peligrosa de todas. Investigadores como Michel Johnston, Adela Cortina, José Chen y Enrique Groisman, se ubican en esta tradición interpretativa. Por ejemplo, M. Johnston sugiere argumentos demostrativos bastante convincentes: “cuando hay corrupción política, para los gobiernos es más difícil establecer y llevar a cabo sus políticas, responder a las necesidades de los ciudadanos sean éstas tangibles o simbólicas, y utilizar recursos escasos de una manera eficaz... los costos políticos de la corrupción, a largo plazo, debilitan la capacidad que tiene una sociedad para reformarse a sí misma y construir instituciones políticas más abiertas, comprometidas, sensibles, legítimas y con una mayor credibilidad y, a corto plazo,

aleja a los ciudadanos del gobierno, de la política y de sus conciudadanos”<sup>185</sup>. También en forma categórica, sostiene la gravedad de los costos de la corrupción política debido a que “va minando la confianza política y puede llegar a destruirla. Los ciudadanos pueden concluir, con mucha razón, por lo demás, que es inútil tratar con el gobierno a través de los canales políticos y burocráticos oficiales, o que, incluso, si estos canales todavía son funcionales, a menudo son otros los que se apropian primero de ellos mediante sobornos y contactos... resulta imposible formular y desarrollar políticas consistentes, en particular aquéllas que suponen un sacrificio de parte de los intereses privados; la política abre el camino para los robos a cuatro manos, la explotación y la violencia”<sup>186</sup>.

Otros autores como Ernesto Garzón Valdés sostienen que la importancia de la corrupción política no radica tanto en la magnitud del fenómeno cuanto en su carácter de síntoma de males más graves y profundos. Los actos y actividades corruptas son sólo la punta de un Iceberg que indica la existencia de problemas más profundos y tal vez el más alarmante de ellos es, la tendencia en las sociedades contemporáneas a sustituir el ideal de la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente los ideales democráticos. La corrupción política es una forma de explotación segmentaria de la desconfianza cuyas posibilidades de éxito están relacionadas no sólo con la existencia de beneficios extraposicionales, sino en la pérdida profunda de la confianza en toda forma de cooperación recíproca, el quiebre de la expectativa de igualdad de oportunidades, en última instancia, la imposibilidad real de un mundo y una sociedad en democracia.

## **2.4. MEDIDAS PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN**

---

<sup>185</sup> Johnston, Michel. Los costos políticos de la corrupción. En: *Mingobierno y Programa de Naciones Unidas para el desarrollo. La corrupción al descubierto*. Editorial Retina, Bogotá, 1994. p. 174.

<sup>186</sup> *Ibid.* p. 178.

Las medidas y políticas públicas para el control de la corrupción además de variadas y dispersas, son siempre formuladas de acuerdo al modelo interpretativo que intenta comprender su más profundas causas. Encontramos propuestas que acentúan lo ético, lo administrativo, lo político, lo jurídico, lo informativo, lo simbólico, etc., hasta visiones que recomiendan un cierto margen de corrupción aceptable o grados necesarios de la misma. Nos es fácil construir una visión integral y equilibrada de esas medidas para el control o apaciguamiento de la corrupción.

En un intento de clasificación del fenómeno de la corrupción, Jorge Malem Seña, plantea dos concepciones antagónicas y tres modelos de interpretación, con sus respectivas consecuencias para la decisión sobre medidas anti-corrupción. Ante la corrupción existen dos concepciones con muy diversos matices: aquella que insiste en que la corrupción socava los ideales de la solidaridad y la igualdad, y, la que considera que la corrupción es siempre funcional, de alguna manera, al mantenimiento del sistema, cualquiera que este sea. En cuanto a los modelos sugiere tres: aquellos que ponen el acento en los deberes del funcionario y en la singularización de la función pública; los que acentúan aquellos aspectos concernientes a la demanda, oferta e intercambio de acciones corruptas; y, los que siempre definen la corrupción atendiendo al interés público. Todas comparten la visión que el acto de corrupción necesita de un sistema normativo que le sirva de referencia; ese acto de corrupción constituye siempre la violación de un deber posicional, porque quien se corrompe transgrede alguna de las reglas que rigen el cargo que ostenta o las funciones que cumple. La referencia ineludible a un sistema normativo es lo que posibilita hablar de corrupción moral, jurídica, política, cultural, etc.

Existen por tanto concepciones desde orillas completamente opuestas como modelos interpretativos variopintos en sus acentos, que ratifican nuestras dificultades en la búsqueda de “un posible modelo” de medidas para el control de

la corrupción. También aparece la discusión sobre la jerarquía del tipo de corrupción más deslegitimadora y su condición de simple síntoma o fundamento. Asuntos verdaderamente importantes y hermosos de la discusión política, filosófica y social contemporánea.

En un recorrido fragmentario podemos vislumbrar la tensión entre modelos con vocación “integral” y modelos que priorizan “una dimensión” de la vida social. Quisiéramos aludir tan sólo a cuatro propuestas de medidas, con una finalidad exclusivamente ejemplificante de la gran dificultad de este desafío. Con un cierto orden de incremento de la complejidad e integralidad, remitiremos a las propuestas de Fernando Cepeda Ulloa, Adela Cortina, Ernesto Garzón Váldes y Francisco Laporta.

En un texto bastante divulgado en Colombia, tanto en los medios académicos como en los escenarios políticos, sobre el tema de la corrupción, escrito por Fernando Cepeda, se intenta realizar una aproximación a las causas de la corrupción y una propuesta de agenda de posibles soluciones. Para F. Cepeda las principales causas de este fenómeno son: la situación de conflicto interno en que vive el país; la “ineficiencia” institucional manifiesta en la excesiva burocracia y la imposibilidad de concretar planes con la celeridad que se exige; la discrecionalidad de los funcionarios públicos; el excesivo monopolio del Estado en la prestación de determinados servicios; los altos ingresos que generan las actividades corruptas; y las altas tasas de impunidad. Sus propuestas de solución son: la creación de Agencias Anticorrupción; creación de Comisiones Anticorrupción; elaboración de Códigos de Ética; elaboración de un Plan estratégico de recuperación de la gobernabilidad estatal; promulgación de nuevas leyes que expresen la medias anteriores; la formación en ética y valores<sup>187</sup>. Una lectura del fenómeno en Colombia, con muy escasa investigación de campo, bastante simplista, repetitiva y legalista. Las propuestas de solución también muy

---

<sup>187</sup> Cepeda Ulloa, Fernando. Corrupción y gobernabilidad. 3R Editores, Bogotá, 2000.

pobres y cargadas de un “fetichismo legal” que no alude a los problemas estructurales de nuestra sociedad. Situando el centro de su propuesta de control de la corrupción en el incremento de la penalización o punitividad de la acción corrupta y en algunas acciones adicionales de carácter educativo.

Los trabajos de Adela Cortina insisten en una mirada política y ética al problema de la corrupción. Esta autora define la corrupción como “cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala, privarla de la naturaleza que le es propia, pervirtiéndola” y, más específicamente, a la corrupción pública y política como el “fenómeno por el que un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”<sup>188</sup>.

Los caminos para orientar acciones en la vía de su control, para A. Cortina, son proponer dos políticas generales con sus respectivas acciones concretas. La primera, es la creación efectiva de un Estado social y democrático de Derecho en el que se logra que todos estén legitimados para participar activamente en las decisiones acerca de las leyes que van a regirles, como sujetos autónomos y auto-legisladores. La segunda, la creación de las condiciones éticas de ese Estado social y democrático de Derecho. En relación a esta segunda política general, las acciones concretas son: reforzar aquellos valores que componen la ética cívica que legitiman las instituciones democráticas; fortalecer una ética de las actividades, de las instituciones y las organizaciones, recuperando la racionalidad de la praxis necesaria para que los ciudadanos confíen en ellas; reconocer que las instituciones y organizaciones también son sujetos morales; fomentar en la sociedad civil la idea de corresponsabilidad; arbitrar mecanismos de participación de los ciudadanos en la línea de una democracia participativa; trabajar en la instauración de un verdadero “orden político-económico” internacional que, desde

---

<sup>188</sup> Cortina, Adela. El paradigma ético del Estado contemporáneo; en La corrupción al descubierto. Opus.Cit. p.108.



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**

**“LA GESTION DOCUMENTAL Y LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA”**

**JORGE ENRIQUE CACHIOTIS SALAZAR  
HISTORIADOR  
ASESOR EN PROCESOS ARCHIVISTICOS**

**BOGOTA, FEBRERO 14 DE 2005**





el apoyo mutuo, dificulte la corrupción de las instituciones en los Estados- Nación concretos. Conformando el análisis de A. Cortina una alternativa más compleja, en cuanto a la dificultad de alternativas para su control que acentúa la condición ética del estado social y democrático de Derecho. Incluyendo aspectos éticos pero también preocupaciones por la participación política y el tipo del orden internacional.

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**

**“LA GESTION DOCUMENTAL Y LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA”**

**JORGE ENRIQUE CACHIOTIS SALAZAR  
HISTORIADOR  
ASESOR EN PROCESOS ARCHIVISTICOS**

**BOGOTA, FEBRERO 14 DE 2005**

## LA GESTION DOCUMENTAL Y LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

La gestión documental entendida como el proceso archivístico sistemático encaminado al eficiente, eficaz y efectivo manejo y organización de la documentación producida y recibida por una entidad, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su producción, trámite, utilización y conservación; es un programa archivístico planeado y diseñado en una entidad para normalizar y controlar la documentación y, así, garantizar el flujo documental y el alcance de la información de forma ágil y oportuna.

Esta metodología archivística permite no sólo contar con una visión exacta y completa de las políticas, funciones, programas y servicios de una entidad en esta materia - al normalizar todas las fases de la gestión documental - , sino que se convierte en una herramienta fundamental para prevenir y erradicar hechos de corrupción en la administración pública.

Es necesario contar con una legislación que apoye de manera directa este proceso en los archivos, como la de en nuestro país, que cuenta con la Ley 594 de 2000 - Ley General de Archivos – que en su Artículo 22 Procesos Archivísticos, plantea: “La gestión de documentos dentro del concepto de Archivo Total, comprende procesos tales como la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos”. Su implantación es obligatoria en todas la entidades públicas y aquellas privadas que cumplen funciones públicas, en los entes territoriales de nuestro Estado.

De esta manera, se presenta a continuación un documento elaborado a partir de la consulta de un mapa de riesgos de hechos de corrupción, realizado por el Archivo General de la Nación<sup>189</sup>, que pretende describir en la práctica, la gestión documental y sus dificultades en la aplicación, en cuanto a situaciones, problemas que inciden directamente al ser implementada, y los riesgos potenciales para que se presenten hechos de corrupción, así como una propuesta de acciones preventivas de estos hechos.

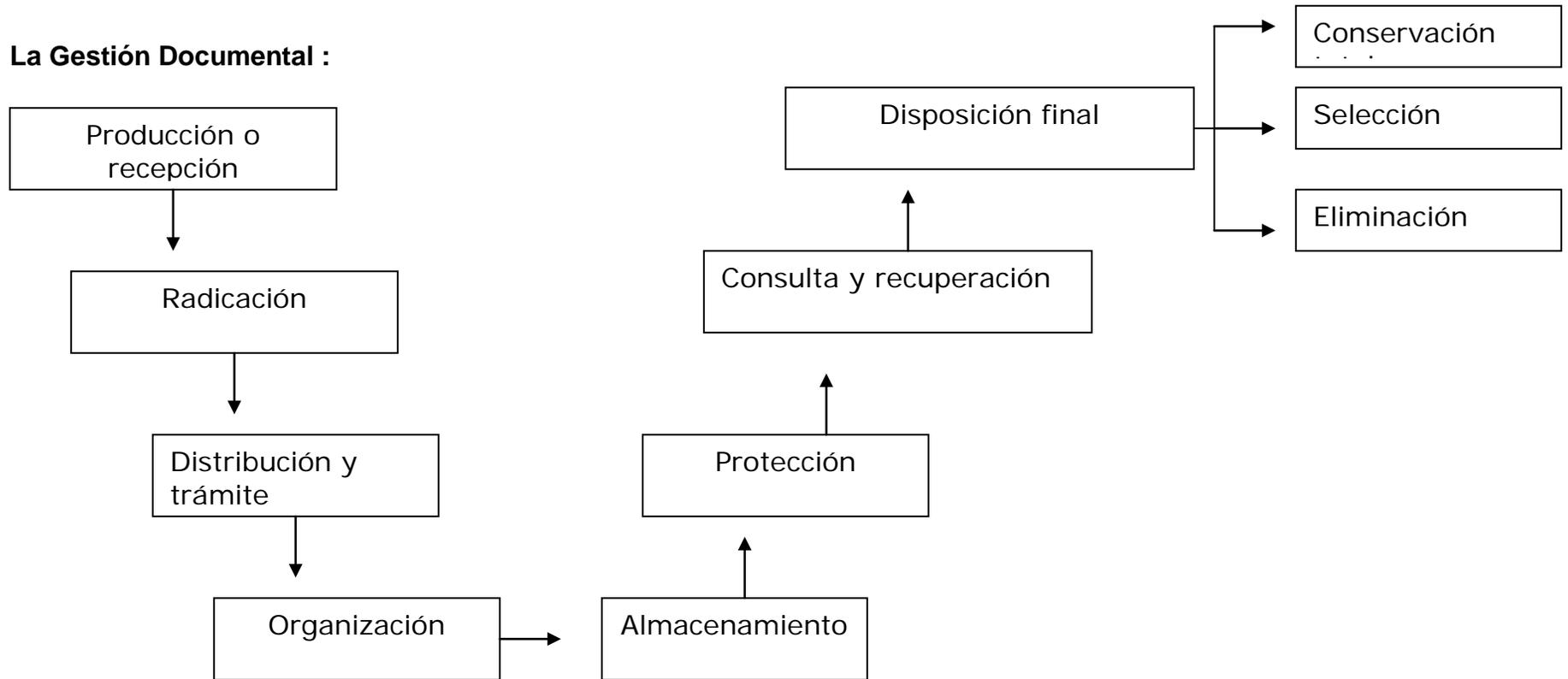
Se entiende que la gestión documental, como todos los procedimientos archivísticos, es un proceso que requiere de tiempo, paciencia, continuidad y perseverancia, pero también es cierto que en la medida que no participemos de manera conjunta unidades de archivo, los jefes, los profesionales, los técnicos, los auxiliares, etc., con el trabajo archivístico, estamos contribuyendo a que se sigan presentando hechos de corrupción en nuestro país.

---

<sup>189</sup> ES NECESARIO CITAR EL DOC, como se llamó en su momento.

Para la presentación del documento se hace una breve descripción de cada proceso dentro de la gestión documental: producción o recepción, radicación, distribución y trámite, organización, almacenamiento, protección, consulta y recuperación, y la disposición final. Luego un cuadro en el que se describen situaciones que afectan la ausencia o aplicación de un programa de gestión, que se convierte en potenciales hechos de corrupción, así como una acción preventiva para erradicar estos hechos de nuestras instituciones públicas.

**La Gestión Documental :**



**Producción o recepción documental**, inicio o fase de un trámite en desarrollo de las funciones de una unidad administrativa. La producción o recepción se presenta cuando: un trámite es iniciado y terminado en el interior de una oficina, o cuando se adelanta para dar respuesta a una gestión externa y, por último, en la interacción de un trámite que relaciona documentos internos y externos.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
<p>1. Ausencia o exceso de formatos para resolver un asunto en un trámite para el cual no se ha definido un número de copias, y anexos documentales correspondientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demoras excesivas en la resolución de un asunto, afectando tanto la gestión interna como el servicio al ciudadano.</li> <li>▪ Trámites innecesarios, congestión, e incontrolado crecimiento de la documentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Soborno a funcionarios para acelerar los trámites.</li> <li>▪ Causa aumento de burocracia administrativa para resolver trámites innecesarios.</li> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normalización del procedimiento administrativo y trámite documental, desde la producción o recepción, incluyendo la radicación y expedición de formatos.</li> </ul>

		cómplice de la corrupción.	
2. La utilización de formatos no actualizados en un trámite.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Repetición innecesaria de procesos.</li> <li>▪ Pérdida de tiempo.</li> <li>▪ Gastos innecesarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Causa aumento de burocracia administrativa para resolver trámites innecesarios.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actualización permanente de formatos y trámites que permitan mayor agilidad a la gestión administrativa y documental.</li> </ul>
3. Falta de controles para administrar el flujo documental y ausencia de procedimientos documentales para registrar el trámite.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispersión de documentos en áreas que no corresponden.</li> <li>▪ Pérdida de tiempo durante el trámite para resolver un asunto.</li> <li>▪ Incumplimiento en acciones que tienen términos de vencimiento, (procesos jurídicos o administrativos, entre otros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Congestión y desorden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Control, seguimiento y evaluación permanente, al procedimiento administrativo y trámite documental.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de decisiones sin contar con información suficiente.</li> <li>▪ Desorden en la conformación del expediente con sus respectivos tipos documentales que reflejen el trámite documental.</li> <li>▪ Imposibilidad de identificar el estado de los trámites.</li> <li>▪ Firma de documentos no actualizados.</li> </ul>	<p>documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> <li>▪ Subjetividad en toma de decisiones, y desperdicio de información que se tiene.</li> <li>▪ Alteración de documentos suscritos por personal no autorizado para ejercer competencias.</li> <li>▪ Generar trámites para favorecer a terceros o para que un funcionario de la entidad obtenga lucro personal.</li> </ul>	
4. Falta normalizar la elaboración de los Actos Administrativos -	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de decisiones <i>a posteriori</i> acomodando la numeración a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acciones ilegales por incorporación de actos administrativos que no</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Control y seguimiento a los consecutivos de</li> </ul>

<p>decretos, acuerdo, resoluciones, entre otros – y control de los mismos.</p>	<p>conveniencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de Actas “ejecutivas”, que no registran detalles importantes que llevan a la toma de decisiones.</li> <li>▪ Conocimiento <i>a posteriori</i> de una norma realizando acciones particulares.</li> </ul>	<p>fueron gestionadas oportunamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de detalles en los Actos Administrativos, facilitando hechos de corrupción.</li> <li>▪ Despilfarro, o provecho personal o de terceros, al utilizar de manera <i>a posteriori</i> decisiones tomadas en normas, o actos administrativos, al utilizar indebidamente o cambiar rubros presupuétales de la entidad.</li> </ul>	<p>actos administrativos</p>
--	--	---	------------------------------

**Radicación**, proceso mediante el cual se registra oficialmente el recibo o emisión de una comunicación escrita en cualquier soporte, asignando un número consecutivo. Así mismo, se debe recoger información mínima que describa un asunto, para poderle realizar luego seguimiento y control.

SITUACION	PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL	RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION	ACCION PREVENTIVA
1. Radicación en las oficinas de gestión sin control central	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada oficina es una isla independiente en el control y seguimiento de las comunicaciones.</li> <li>▪ Repetición de respuestas.</li> <li>▪ Respuestas con diferentes criterios, sin unificación previa antes de salir de la entidad.</li> <li>▪ No existe un radicado unificado oficial, o se asignan números repetidos.</li> <li>▪ Desconocimiento del trámite cumplido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgación y utilización indebida de información reservada.</li> <li>▪ Ocultamiento de información.</li> <li>▪ Emisión de conceptos suscritos por personal no autorizado, que comprometen a la entidad y pueden beneficiar a funcionarios de la entidad o a terceros.</li> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centralizar las comunicaciones en la oficina de correspondencia, y crear un radicador único de comunicaciones internas y externas.</li> </ul>
2. Radicación con control central, con o sin reglamentación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direccionamiento herrado, con pérdida de tiempo en el trámite.</li> <li>▪ Separación o solicitud de "guardar" un número de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios, por direccionamiento herrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Funcionarios calificados de confianza y manejo. Es necesario un</li> </ul>

	<p>radicación para diligenciar <i>a posteriori</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Retardar el trámite en la radicación.</li> <li>▪ Recepción o envío de comunicaciones sin verifican anexos.</li> <li>▪ Permitir la utilización de distintos formatos y "logos" de la entidad desactualizados.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidades para emitir políticas, conceptos, certificaciones, autorizaciones, etc., para adelantar diferentes trámites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> <li>▪ Ocultamiento de información.</li> <li>▪ Alteración del orden cronológico de turno.</li> <li>▪ Acciones ilegales por incorporación de comunicaciones que no fueron gestionadas oportunamente.</li> <li>▪ Emisión de conceptos suscritos por personal no autorizado, que comprometen a la entidad y pueden beneficiar a funcionarios de la</li> </ul>	<p>seguimiento y control al sistema de radicación central.</p>
--	--	--	--

		<p>entidad o a terceros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por utilizar logos, y formatos desactualizados se puede presentar pérdida de identidad corporativa, y falsedad de documento.</li> </ul>	
3. Falta de profesionalismo, capacitación y remuneración. de baja y	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad legal y administrativa relacionadas con esta función y pueden ser fácilmente manipulables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fácilmente se puede inducir a radicar documentos con fechas apócrifas.</li> <li>▪ Recepción o envío de comunicaciones suscritas por personal no autorizado para ejercer competencias.</li> <li>▪ Lucro personal para realizar labores consideradas operativas y de baja remuneración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación, actualización y profesionalización en cultura archivística.</li> </ul>
4. Recursos tecnológicos inapropiados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Radicación a partir de hojas de calculo (EXCEL) son fácilmente alterables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alterar fecha y hora de ingreso de documentos.</li> <li>▪ Reservar o adicionar números de radicación a criterio y sin control legal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un sistema de radicación consistente y de valor probatorio que garantice la inalterabilidad e integridad del proceso de</li> </ul>

			radicación.
5. Ausencia de reglamentación para la radicación de comunicaciones oficiales electrónicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de políticas y mecanismos que permitan la radicación de documentos transferidos o recibidos, vía electrónica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilitar envío y recepción de documentos sin radicación, para eludir responsabilidades.</li> <li>▪ Fuga de información para uso personal o de terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Políticas y reglamentación de la radicación de documentos electrónicos.</li> </ul>

**Distribución y trámite**, una vez radicada la documentación, se procede a la distribución en las distintas unidades administrativas dando inicio al trámite en cumplimiento de las respectivas funciones. Puede darse el caso de redireccionarse, por errores en la distribución, o como parte de un trámite que requiere pasar por otras dependencias. Al terminar el trámite, si se requiere, puede ser sometida a una distribución de salida. El trámite refleja el flujo documental desde su producción o recepción hasta su disposición final, conformando cada expediente con sus respectivos tipos documentales.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Ausencia de reglamentación y capacitación, en el direccionamiento de documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de registros de entrega de documentos oficiales en oficinas.</li> <li>▪ Falta de responsabilidad de un funcionario para recibir los documentos en cada Oficina.</li> <li>▪ Desconocimiento de los trámites, distribuyendo intuitivamente los documentos radicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Utilización indebida de información reservada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentar la distribución documental</li> </ul>
2. Ausencia de reglamentación, aplicación y conocimiento de los procedimientos administrativos y trámites documentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de nuevos procedimientos, desconociendo los existentes, generando repetición de trámites y deficiencia administrativa.</li> <li>▪ Pérdida de tiempo y dinero tanto de la administración, como del usuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normalización de procedimientos y flujos documentales, de actualización permanente.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expedientes sin los respectivos soportes o tipos documentales que validen el trámite respectivo.</li> <li>▪ Sanciones por vencimiento de términos jurídicos y administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> </ul>	
3. Falta de profesionalismo y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad legal y administrativa relacionadas con esta función</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fácilmente se puede inducir a una mala distribución o tramitación de documentos bajo presión o soborno.</li> <li>▪ Distribución y tramitación de procesos suscritos por personal no autorizado para ejercer competencias.</li> <li>▪ Lucro personal para realizar labores consideradas operativas y de baja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación, actualización y profesionalización en cultura archivística.</li> </ul>

		remuneración.	
--	--	---------------	--

**Organización**, debe respetar los principios de procedencia y orden original (natural), y se establece, previa valoración documental, una clasificación y ordenación de los expedientes. Exige contar con una tabla de retención documental de la entidad, para garantizar la continuidad de la organización desde la producción o recepción hasta su disposición final, durante el ciclo vital de los documentos. Y para los fondos acumulados, su respectiva tabla de valoración documental por carecer de un programa de gestión documental.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
<p>1. Carencia de una clasificación documental de la entidad, según fondo, sección, y series respetando los principios archivísticos. Ausencia de tablas de retención documental o mal elaboradas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acumulación de documentos sin organización en el ciclo vital del documento: caos archivístico.</li> <li>▪ Duplicidad irracional de documentos y expedientes.</li> <li>▪ Desagregación de expedientes sin criterios archivísticos, en distintas carpetas y dependencias.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el uso, manipulación y consulta de los expedientes.</li> <li>▪ Carencia de administración documental.</li> <li>▪ Generación de fondos acumulados en soporte papel y otros soportes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas, administrativas etc.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La elaboración de las tablas de retención y de valoración documental permitirán el control en la definición de las series que deben tener cada dependencia, sus tiempos de retención y su disposición final, garantizando una buena gestión documental en el ciclo vital del documento.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilita la destrucción indiscriminada de documentos sin los debidos procesos de valoración y eliminación.</li> <li>▪ Caos archivístico en cualquier soporte y fase del ciclo vital del documento, sinónimo de corrupción.</li> </ul>	
2. Ausencia de reglamentación que permita la aplicación y actualización del esquema de clasificación y tabla de retención documental existente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de obligatoriedad de aplicación y actualización en la creación de expedientes.</li> <li>▪ Falta de auditoria o seguimiento a los procesos de aplicación y actualización de organización de expedientes.</li> <li>▪ Duplicidad irracional de documentos y expedientes.</li> <li>▪ Desagregación de expedientes sin criterios archivísticos, en distintas carpetas y dependencias.</li> <li>▪ Organización de expedientes de manera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Expedientes organizados sin criterios archivísticos y por necesidades particulares, desagregando la serie generando: dificultad en la toma de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentación para la aplicación y actualización de las tablas de retención y, por consiguiente, la organización documental.</li> </ul>

	<p>autónoma en las secciones administrativas en obediencia a exigencias del Jefe.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desorganización de expedientes y documentos en atención a nuevas funciones.</li> <li>▪ Aplicación y divulgación de sistemas de organización erróneos.</li> <li>▪ Distintos criterios y sistemas de clasificación, ordenación y organización documental en una misma sección administrativa.</li> <li>▪ Desconocimiento de los principios de procedencia y orden original, generando desorden en los sistema de archivo.</li> <li>▪ Ausencia de foliación en el ciclo vital del documento: archivo de gestión, central e histórico.</li> <li>▪ Personal cuya función es la organización documental, se dedica a otras actividades distintas al</li> </ul>	<p>decisiones, atención de requerimientos y servicio de consulta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Venta de información de reserva administrativa, para lucro de funcionarios de la entidad o a terceros.</li> <li>▪ Introducción de documentos sin el orden natural de su producción o recepción, alterando el normal desarrollo de la gestión para intereses particulares o a terceros.</li> </ul>	
--	---	--	--

<p>3. Falta de profesionalismo y capacitación</p>	<p>archivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad legal y administrativa relacionadas con esta función.</li> <li>▪ Duplicidad irracional de documentos y expedientes.</li> <li>▪ Desagregación de expedientes sin criterios archivísticos, en distintas carpetas y dependencias.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el uso, manipulación y consulta de los expedientes</li> <li>▪ Dificultad en la entrega y recibo de documentos debido al cambio del puesto de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fácilmente se puede inducir a una mala organización de documentos, por presión o soborno.</li> <li>▪ Organización dirigida por personal no autorizado incurriendo en congestión y desorden documental que propicia perder, desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</li> <li>▪ La no entrega de documentación debidamente organizada, al dejar el puesto de trabajo, propiciando falta de responsabilidad en la custodia documental y facilitando corrupción por pérdida de documentación.</li> <li>▪ Lucro personal para realizar labores consideradas operativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación, actualización y profesionalización en cultura archivística.</li> </ul>
---	--	--	---

		y de baja remuneración.	
4. Ausencia de reglamentación en el proceso de transferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las unidades administrativas determinan a su criterio que tipo de documentos y en que momento deben transferirlos al archivo central.</li> <li>▪ En el momento de la transferencia no se elabora formato alguno donde se relacione detalladamente la documentación trasferida.</li> <li>▪ El archivo central recibe la documentación y no la coteja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acumulación excesiva de documentos en Archivos de gestión y central generando gastos de mantenimiento innecesarios.</li> <li>▪ Durante la transferencia documental primaria o secundaria sin reglamentación, se puede presentar causa por pérdida de expedientes por falta de controles o, bien, la eliminación indebida de documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentar el proceso de transferencia.</li> </ul>

**Almacenamiento**, es el conjunto de medidas adoptadas para garantizar la integridad de los documentos que alberga un archivo, tanto sus condiciones físicas como la manipulación de los expedientes en unidades apropiadas de conservación: carpetas y cajas de archivo. Comprende también los contenedores de estas unidades, entre ellos archivadores, estanterías, y planotecas, entre otros. También, los depósitos en las distintas fases del ciclo vital del documento: archivo de gestión, central e histórico.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
<p>1. Falta de previsión en el manejo de las condiciones ambientales, en los espacios que albergan la documentación en cualquier fase del ciclo vital del documento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento a propósito de la incidencia de los factores de deterioro: temperatura, humedad relativa, la acumulación de polvo, contaminantes atmosféricos, la luz, y la acción del hombre, entre otros, que actúan sobre los documentos generando deterioros irreversibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deterioros físicos, químicos, biológicos y antropogénicos, generados a propósito para imposibilitar la utilización y consulta de la información registrada en cualquier soporte.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales, fiscales y de participación competitiva en convocatorias técnicas administrativas, por deterioros susceptibles de detener preventivamente.</li> <li>▪ Daños económicos para la entidad y morales a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementación del Sistema Integrado de Conservación que incluya programas de: diagnóstico, mantenimiento de instalaciones, almacenamiento, sensibilización, reparaciones menores, limpieza y desinfección, planes de prevención de desastres, y reprografía y automatización.</li> </ul>

		<p>terceros, por ausencia de pruebas documentales a causa de su deterioro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La utilización indebida de las fuentes primarias para la investigación histórica, causando daños económicos, fiscales, legales y morales, por utilizar información incompleta o alterada.</li> </ul>	
<p>2. Depósitos, mobiliario y contenedores que no brindan seguridad física a la documentación en las diferentes fases del archivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Depósitos y contenedores expuestos a altos riesgos de inundación e incendio, entre otras catástrofes, sin equipos para prevenir y reaccionar ante emergencias.</li> <li>▪ Inversiones costosas para recuperar documentación deteriorada, por falta de previsión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destrucción de documentos por presentación de situaciones catastróficas o desidia, sin contar con copias de seguridad de documentos relevantes.</li> <li>▪ Las situaciones de catástrofe propician sustraer, eliminar, y suplantar documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de un Plan de emergencia y reprografía de documentación, como copia de seguridad de documentación relevante.</li> </ul>
<p>3. Manipulación de la documentación en el ciclo vital del documento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilización de unidades de conservación no apropiadas, entre ellas las "AZ", o maltrato a la documentación generando</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destrucción del soporte por brindar malas condiciones a las unidades de conservación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilizar unidades de conservación apropiadas.</li> </ul>

	<p>rasgadas y rotura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencia en las transferencias primaria y secundaria, debido al embalaje y al transporte inseguro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maltrato a la documentación por factores antropogénicos que producen restricción en la consulta, debido a factores de deterioro.</li> <li>▪ Pérdida alteración o cambio de documentación en el proceso de la transferencia documental.</li> </ul>	
4. Utilización de materiales y soportes no apropiados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el uso, manipulación y consulta de los expedientes.</li> <li>▪ Utilización de materiales no apropiados, como tintas, pegantes, papeles y cartones que generan deterioros.</li> <li>▪ Falta de regulación en manuales y procedimientos para el uso de materiales en la producción y trámite documental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descomposición del soporte, papel, microfilm, etc, por malas condiciones o materiales no recomendados.</li> <li>▪ Intervención dirigida por personal no autorizado incurriendo en mayores daños, irreversibles para la documentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilizar materiales apropiados.</li> </ul>
5. Falta de profesionalismo y	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El personal a cargo desconoce la normatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intervención dirigida por personal no</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación en cultura archivística</li> </ul>

capacitación.	legal y administrativa relacionadas con la conservación preventiva.	autorizado incurriendo en mayores daños, irreversibles para la documentación.	relacionada con la conservación preventiva de la documentación.
---------------	---	---	---

**Protección y conservación documental**, son a las medidas de seguridad tanto desde la conservación preventiva de la documentación, ya analizada, como de la seguridad física de la integridad documental que garantice que los documentos, en cualquier soporte, permanezcan inalterables, auténticos y perpetuos. Así mismo, la protección tiene que ver con la reprografía documental en la que se garantice la inalterabilidad, validez legal y perpetuidad de la información en los respectivos soportes, permitiendo la conservación por el tiempo que se requiera.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Falta de seguridad física de los soportes documentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de responsabilidad por parte de funcionarios en la custodia documental durante el ciclo vital del documento: archivo de gestión, central e histórico.</li> <li>▪ Falta de control al personal no autorizado, para ingreso tanto a las áreas de depósito como a los contenedores de documentos de archivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alteración, falsedad y pérdida de documentos por intereses particulares o por terceros.</li> <li>▪ Introducción de documentos que no fueron producidos en su debido momento, por interés particular o por terceros.</li> <li>▪ Divulgación indebida para provecho particular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establecer medidas de control mediante inventarios documentales a cargo de los funcionarios responsables del manejo y uso de la documentación.</li> <li>▪ Separación de las áreas de almacenamiento, trabajo y consulta documental.</li> <li>▪ Blindaje de series documentales, con el uso de llaves por</li> </ul>

			personal autorizado y restricción de acceso a áreas.
2. Ausencia de políticas, y reglamentación en el desarrollo, aplicación y actualización de software y hardware	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En la adquisición de Software y desarrollo de aplicativos, no se vincula la participación de los procesos de archivo para la definición de los soportes producto de la tecnología, convirtiéndose en amenaza documental un recurso que busca agilidad documental</li> <li>▪ Producción de información que puede variar con mucha rapidez: paginas WEB, y que no deja registro de sus cambios.</li> <li>▪ Plataforma tecnológicas que no obedece a estudios en los que se contemplen perfiles de usuarios, ni las necesidades propias de las unidades administrativas con relación a la documentación que generan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Despilfarro y uso indebido de recursos administrativos y, de hecho, aumento en costos administrativos y gastos innecesarios.</li> <li>▪ Alteración y falsedad en medios electrónicos.</li> <li>▪ Imprevisión en la actualización del hardware o equipos para lectura de soportes que se dejan de utilizar.</li> <li>▪ El manejo de medios electrónicos como bases de datos, entre otros, que son vulnerables en su acceso y manipulación no autorizada o ser alterados y su utilización indebida puede proporcionar información para uso personal o de terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definición de política y procedimiento en la utilización y actualización de software y hardware</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desactualización del Hardware, que no permite la migración de información.</li> <li>▪ Oficina sin papeles y sin gestión documental asociada a los procesos de digitalización, genera fondos documentales acumulados virtuales.</li> <li>▪ Pérdida de información por cambio de plataforma o sistemas operativos.</li> </ul>		
3. Deficiencia en los procesos de actualización y validación de registros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La actualización permanente de registros, soportados en bases de datos, u otros medios electrónicos puede carecer de personal capacitado, atrasando esta actividad y quedando sin validar y desactualizar datos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atrasos considerables en las tareas de captura y validación de registros, acumulación de documentos fuente, deficiente servicio al usuario, facilidad para el tráfico de influencias y la alteración de datos.</li> <li>▪ La infraestructura tecnológica utilizada para el registro y consulta de las herramientas archivísticas no cuenta con las medidas de seguridad adecuada y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación y actualización permanente para usuarios de medios electrónicos.</li> </ul>

		es fácilmente vulnerable para la alteración.	
4. Back – up de documentos electrónicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se realiza back – up para control y confiabilidad de la gestión administrativa, pero no de la gestión documental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante el riesgo de pérdida de información electrónica, se es permisivo de la pérdida de información relevante institucional, en medios electrónicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de conservación documental en medios electrónicos.</li> </ul>

**Consulta y recuperación**, es el servicio que presta el archivo en sus distintas fases del ciclo vital, archivo de gestión, central e histórico, tanto a usuarios internos como externos, permitiendo el acceso a la información, siempre y cuando no tenga reserva legal. La recuperación es una acción que se realiza para ubicar físicamente los expedientes, en los distintos depósitos o almacenamientos en el ciclo vital del documento, mediante instrumentos archivísticos de control y consulta.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Deficiencias en el servicio de préstamo documental a usuarios internos y externos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de formatos de control de préstamo de documentos.</li> <li>Seguimiento al préstamo documental en cuanto a: fecha de devolución, cotejo de la documentación e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alteración, falsedad, pérdida y deterioro físico irreversible en documentos debido a interes particular o a terceros.</li> <li>Aumento en costos administrativos y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamentar el servicio de consulta de la documentación, a usuarios internos y externos, en el ciclo vital del documento.</li> </ul>

	<p>intervención de la documentación prestada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de responsabilidad del usuario del préstamo documental, por carecer de formato de préstamo.</li> <li>▪ Mala reubicación de la documentación, extraviándose y considerándose pérdida.</li> <li>▪ Recorridos largos e inseguros entre el depósito y las áreas de préstamo o trabajo documental.</li> <li>▪ Espacios comunes para almacenamiento, trabajo y servicio documental sin ningún tipo de seguridad.</li> </ul>	<p>gastos innecesarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soborno a funcionarios para desaparecer, alterar, o desintegrar documentos en el préstamo documental.</li> <li>▪ Tramitología excesiva que causa trabas en la gestión administrativa e ineficiencia del Estado, propiciando el soborno. La ineficiencia se hace cómplice de la corrupción.</li> <li>▪ Ocultamiento de información mediante un mal servicio de consulta.</li> <li>▪ Impedir la defensa personal, para ser inculcado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Espacios y recorridos apropiados y seguros que garanticen el acceso de los documentos.</li> <li>▪ Uso de sellos institucionales para la documentación histórica.</li> </ul>
2. Deficiencia en los procesos de reprografía como un servicio del archivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia en el control de la reprografía, permitiendo alteración en la documentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permite la alteración, falsedad, pérdida y deterioro físico en los procesos de reprografía por interés particulares o terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atender la reglamentación que sobre la materia se ha normalizado.</li> </ul>
3. Ausencia o fallas en la elaboración de herramientas de	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inexistencia de inventarios en archivos de gestión y central, o con los que se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congestión y desorden documental que propicia perder,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un programa de descripción que permita facilitar la</li> </ul>

<p>descripción, especialmente en el manejo de los inventarios en el ciclo vital del documento.</p>	<p>cuenta no describen elementos que faciliten el acceso, control y servicio de los documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imposibilidad de entregar y recibir documentos por inventario, en caso de relevo de cargos.</li> <li>▪ Personal a cargo de la documentación, sin capacitación elabora los registros según sus propios criterios, olvidando la captura de campos fundamentales.</li> </ul>	<p>desaparecer, ocultar, sustraer y suplantar documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de control sobre la responsabilidad en toma de decisiones y conceptos, por falta de entregar los documentos inventariados cuando sucede el relevo de cargos. Ésto evitaría la sustracción de documentos por sus productores (para asegurar su responsabilidad disciplinaria, civil y penal), así evitar la reprografía personal innecesaria.</li> <li>▪ Potencia la sustracción, destrucción o suplantación de documentos para dificultar el adelanto de investigaciones administrativas, fiscales o judiciales</li> </ul>	<p>consulta interna y externa, de usuarios, en el ciclo vital del documento, así como reglamentar la entrega y recepción de inventarios en relevo de cargos..</p>
--	--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificultad de acceder a los expedientes, generando un servicio deficiente e incurriendo en la relación tiempo-beneficio en contra de la entidad</li> <li>▪ Repetición de procesos archivísticos incurriendo en un aumento de costos administrativos, gastos innecesarios y pérdida de recursos.</li> </ul>	
--	--	---	--

**Disposición Final**, es el resultado del análisis de la valoración registrado en los distintos instrumentos archivísticos, tanto de la tabla de retención, como de valoración documental. Se define la disposición final de los expedientes de una dependencia, bien para la conservación total o permanente, la eliminación y la selección documental.

<b>SITUACION</b>	<b>PROBLEMAS EN LA GESTION DOCUMENTAL</b>	<b>RIESGO DE HECHOS DE CORRUPCION</b>	<b>ACCION PREVENTIVA</b>
1. Falta de reglamentación para el procedimiento de la	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de procedimientos apropiados para abordar el proceso de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Venta ilegal de documentos por peso.</li> <li>▪ Acumulación excesiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentación del procedimiento de eliminación</li> </ul>

<p>eliminación documental</p>	<p>eliminación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eliminación documental sin valoración previa, para ocultar gestiones de la entidad, o por criterio personal.</li> <li>▪ Ausencia de responsabilidad en el proceso técnico de eliminación sin garantizar la destrucción manual o mecánica de la información contenida en los soportes documentales.</li> <li>▪ Ausencia de normas para abordar el proceso de la eliminación.</li> <li>▪ Congestión en la atención de consulta, debido a la conservación de documentos innecesarios.</li> </ul>	<p>de documentos que no requieren su conservación, por falta de criterios, valoración y aplicación de los correspondientes instrumentos archivísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eliminación de documentos vigentes para favorecer intereses particulares.</li> <li>▪ Eliminación de documentos de valor histórico, generando pérdida de documentación patrimonial.</li> <li>▪ Soborno a funcionarios para eliminar documentación que compromete acciones de funcionarios, o de terceros.</li> <li>▪ Pérdida de acciones judiciales fiscales, y de participación competitiva en convocatorias técnicas, y administrativas, por</li> </ul>	<p>documental.</p>
-------------------------------	--	--	--------------------

		eliminación de expedientes probatorios o sustantivos.	
--	--	---	--

