

POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN

POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN

Autores

José Fernando Valencia Grajales, coordinador

Fabio Andrés Gutiérrez Uribe

Sebastián Londoño Valle

Jonny Estiber Grajales Hincapié

Sebastián Mazo Tabares

María José Jiménez Castro

Daniela Martínez Velásquez

Verónica María Urzola Urzola

Yiseth Alejandra González Ramos

Ana María Arroyave Hidalgo

Diego Fernando Guapacha

Semillero de investigación

Políticas Públicas y Corrupción

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA



320.6

P769

Políticas públicas anticorrupción / José Fernando Valencia Grajales y otros. Medellín, Colombia: Ediciones UNAULA, 2023. p. 252 páginas (Libro Resultado de Investigación)

ISBNe: 978-628-7557-31-4

ISBN: 978-628-7557-30-7X

1. Políticas públicas – Aspectos políticos; 2. Políticas públicas – Aspectos sociales; 3. Políticas públicas – Historia; 4. Políticas públicas – Colombia; 5. Corrupción – Aspectos políticos; 6. Corrupción – Aspectos sociales; 7. Corrupción – Aspectos políticos - Colombia

I. 1. Valencia Grajales, José Fernando; 2. Gutiérrez Uribe, Fabio Andrés; 3. Londoño Valle, Sebastián; 4. Grajales Hincapié, Jonny Estiber; 5. Mazo Tabares, Sebastián; 6. Jiménez Castro, María José; 7. Martínez Velásquez, Daniela; 8. Urzola Urzola, Verónica María; 9. González Ramos, Yiseth Alejandra; 10. Arroyave Hidalgo, Ana María; 11. Guapacha, Diego Fernando

Serie: Libro Resultado de Investigación

Ediciones UNAULA

Marca registrada del Fondo Editorial UNAULA

Trabajo derivado de la línea Constitucionalismo Crítico y Género dentro del Programa de investigación con código 2019 29–000029 de la línea denominada Dinámicas urbano–regionales, economía solidaria y construcción de paz territorial en Antioquia, que a su vez tiene como sub líneas de trabajo: la Construcción del sujeto político, ciudadanía y transformación social; Constitucionalismo crítico y género; Globalización, Derechos humanos y políticas públicas; y Conflicto territorio y paz e investigación formativa y en el marco del semillero de investigación de políticas públicas anticorrupción.

POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN

© Universidad Autónoma Latinoamericana

© José Fernando Valencia *et al.*

Primera edición: noviembre 2023

ISBNe: 978-628-7557-31-4

ISBN: 978-628-7557-30-7X

Hechos todos los depósitos legales que exige la Ley

Derechos de autor reservados

Corrección de textos

Ana Agudelo de Marín

Diagramación

Taller Artes y Letras S.A.S.

Hecho en Medellín - Colombia

Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA

Cra. 55 No. 49-51 Medellín - Colombia

PBX: [57+604] 511 2199

www.unaula.edu.co

Un pueblo donde por todas partes ha penetrado la corrupción no puede vivir libre, no ya un breve espacio de tiempo, sino ni un minuto siquiera

Maquiavelo

| Contenido

Prólogo.....	13
Introducción.....	17
Capítulo 1.	
Breve historia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción.....	23
Las políticas públicas y la historia	23
Grecia.....	24
Roma	25
Medioevo.....	28
La Modernidad o el Estado - Nación.....	30
Capítulo 2.	
Las políticas públicas: un acercamiento al estado actual de la discusión	35
Introducción	35
El origen de las políticas públicas como realidad sociopolítica concreta y disciplinar	35
· La pregunta por el Estado.....	35
· La edad y la condición moderna	39
· El Estado Moderno y los orígenes de las políticas públicas como realidad sociopolítica concreta.....	40
Las Políticas Públicas como disciplina	45

Paradigmas epistemológicos y enfoques de políticas públicas.....	49
· Paradigmas epistemológicos.....	49
Los actuales enfoques de políticas públicas	51
· Enfoque secuencial, modelo clásico del ciclo de la política, por etapas o enfoque de los libros de textos	51
Definición de los problemas y construcción de agenda.....	52
La formulación de soluciones	55
La toma de decisiones o legitimación de la política pública	57
Fase de la implementación.....	59
La evaluación de las PP.....	61
Una mirada a los enfoques tradicionales.....	68
· Los enfoques integracionistas.....	70
· Neoinstitucionalismo.....	70
· El marco de Coaliciones de Causa o <i>Advocacy Coalitions</i> <i>Framework AFC</i>	72
· Enfoques de redes	73
· Enfoques interpretativistas.....	73
A modo de conclusión	75

Capítulo 3.

La corrupción. Estado del arte..... 77

Corrupción política.....	81
La corrupción y la eficacia burocrática.....	82
Funcionamiento de la justicia	83
La corrupción en la justicia.....	84
Efectos económicos.....	86
Efectos sociales.....	87
· Religión y corrupción.....	87
· Corrupción filosófica, de lo público.....	88
· Incidencia del género	90
Consideraciones propias y posible solución al fenómeno de la corrupción	90

Capítulo 4.

Políticas públicas anticorrupción..... 93

Estado del arte. Ponencias de proyectos de ley – tratados internacionales	93
Normas nacionales	99
· La Constitución Política	99

La transparencia incluida en la ley 1712 de 2014.....	105
· El estatuto anticorrupción o ley 1474 de 2011	109
· La contratación con ONG o decreto 92 de 2017	114
· Normas penales	116
Acuerdos y otros	122
CONPES 3642, 3654 y 167	135
Veedurías ciudadanas.....	149

Capítulo 5.

Comparación de políticas públicas anticorrupción..... 157

Inicios de las políticas de anticorrupción	158
· Organización de Estados Americanos y la Convención Interamericana contra la corrupción.....	158
· ONU Convención de las naciones Unidas contra la corrupción CNUCC	160
Definiciones.....	162
La penalización de la corrupción.....	163
La cooperación internacional.....	164
Políticas anticorrupción en el mundo	164
· Canadá.....	164
· Dinamarca.....	166
· Nueva Zelanda.....	167
Reuniones internacionales en pro de la corrupción	169
Políticas públicas anticorrupción en América Latina: mirada comparativa.....	171
· Chile.....	175
· Colombia	175
Políticas de transferencia y acceso a la información pública en Latinoamérica	179
Conclusiones	183

Capítulo 6.

Políticas públicas como límites a la corrupción 185

Entidades Públicas.....	189
Instituto Anticorrupción.....	189
· Procuraduría General de la Nación	190
· Contraloría General de la Nación	191
· Fiscalía General de la Nación.....	192
· Auditoría General de la Republica.....	193

· Corte Suprema de Justicia	193
· Consejo de Estado	195
· Congreso de la república de Colombia.....	196
· Defensoría del pueblo	199
· Secretaria de transparencia	199
· Ministerio de Justicia y del Derecho	200
· Ministerio del Interior.....	201
· Comisión nacional de moralización.....	201
Organizaciones No Gubernamentales - ONG	203
· Transparencia por Colombia	203
· Misión de observación electoral - MOE.....	204
· Corporación OCASA.....	205
· Corporación Visionarios por Colombia - CORPOVISIONARIOS.....	206
· La Salud en Colombia (sindicatos, sociedades)	207
Conclusiones generales	209
Creación desde abajo	209
Comunidad	210
Creación como debate público comunitario.....	210
Bibliografía	213
Autores	249

| Prólogo

Las políticas públicas constituyen el mecanismo por medio el cual el Estado se expresa o declara oficialmente cuáles son sus fines valores, principios, objetivos y justificaciones para su actuar. Dichas políticas suponen un conjunto de actividades que se expresan en acciones, inacciones, procesos, decisiones y líneas de acción que pueden abordar o no un problema público durante un espacio–histórico–temporal con fines de permanencia o no. Siendo ejecutada de forma directa o indirecta por sus instituciones, agentes del mercado o actores sociales y que pueden afectar de forma general, individual o eco–sistémicamente. Las políticas públicas pueden estar concertadas o no con la ciudadanía, o pueden derivar de la presión social, o de la agenda impuesta, o autoimpuesta por las instituciones, o la sociedad. Por tanto, son las políticas públicas las llamadas a ser estudiadas para comprender dónde se pueden presentar las fallas o deficiencias para impedir la corrupción, ya que este mecanismo de expresión del poder puede fácilmente llevarnos al abuso del mismo.

Justamente en esa línea, la corrupción se ha convertido desde la Antigüedad en un comportamiento que ha afectado de forma directa las organizaciones tribales, étnicas, ciudadanas y estatales; su línea moral

y ética ha sido difícil de establecer. Lo anterior en razón al legado inicial de los nómadas que asaltaban a las sociedades agrarias para usurpar sus riquezas (Marquardt, 2018, p. 36), derivando en guerras predatorias (González-Salazar, 2003, p. 16), y que luego derivara en la construcción de pseudo-imperios que intentaran perpetuarse por la fuerza mediante la creación de ejércitos locales o mercenarios que inicialmente conquistarán y usurparán, pero que con el paso del tiempo se asentarán exigiendo tributos a cambio de seguridad y más adelante ofreciendo servicios de justicia y paz. Estos primeros ejércitos de ladrones (Anxo-Bastos, 2015) se trasformarán en el futuro en conquistadores como Alejandro Magno, César, Alarico, Atila, Carlo Magno, Reyes Católicos, etcétera. Y luego se autodenominarán como dioses, reyes, príncipes, nobles y otras denominaciones que estratificarán a la sociedad, distinguiéndola, excluyéndola o estigmatizándola según el contexto histórico político. Esta disyuntiva entre el surgimiento de los gobernantes o señores que derivarán sus títulos y fortunas del pillaje, la esclavitud, los tributos o los peajes. Lo antes dicho permite establecer que los fondos que luego se denominarán públicos, devienen de asuntos que no tienen un sustento moral claro, aunque derivan de una condición histórico-temporal, razón por la cual los cientistas sociales a lo largo de la historia han tenido que justificar asuntos como la conquista, los impuestos, la soberanía, la patriarcalidad, la esclavitud, el siervo, el trabajador, la libertad, entre otros, a causa del contexto que les tocó, o que soñaron.

El Estado-Nación, como creación, nace de las influencias ilustradas desde lo teórico (Beccaria, 2014; Kant, 2002; 2007; Malthus, 1846; Montesquieu, 2013; Quesnay, 1768; Smith, 1996; Rousseau, 1980; Sieyes, 1991; Vattel, 1822, Bodin, 1992); o lo empírico, conforme a la implementación de comportamientos libertarios (La Fayette, Washington, Robespierre) que surgirán en las trece colonias americanas y que luego de su independencia derivaran en una estampida de reformas, que Francia

incorporará y que impondrá Napoleón por vía de autoridad y guerra de conquista a Europa, con repercusiones en la América española y portuguesa, poniendo en jaque el modelo feudalista (rey, noble, señor, tierra y siervo) y reemplazándolo por la república. Este cambio será violento y autoritario, un modelo nunca antes visto, lo que exigió por primera vez que los ejércitos fueran una atribución exclusiva y excluyente que convertía los ejércitos locales y privados en públicos, permanentes y nacionales a cargo, exclusivamente, del presidente o monarca. Además de concretarse la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) independientes, autónomos con colaboración armónica.

Dicha separación permitirá que el ejecutivo se concentre en el gobierno (burocrático-militar) en lo administrativo y el monopolio de la fuerza. Razón por la cual se entiende que el comportamiento del Estado, las órdenes y directrices nacen directa o indirectamente del líder del administrativo, llámese presidente, primer ministro o monarca. Lo que deviene en que las políticas públicas estén en su cabeza, y a su vez se entienda que estas se hacen efectivas por acción u omisión, ya que el permanente actuar de los gobiernos determina el rumbo de los estados, en lo económico, político, religioso, social, cultural y ecosistémico. Es por ello que el foco de la corrupción también se encuentra en dicho poder, ya que el mismo se encarga de priorizar o no, unas determinadas políticas por encima de otras, además de que puede definir los gastos, contratos o la direccionalidad de los recursos.

| Introducción

José Fernando Valencia Grajales

El libro *Políticas públicas anticorrupción* se construye a partir de las disertaciones en el semillero de investigación de políticas públicas y corrupción, adscrito a la “línea Constitucionalismo Crítico y Género” (Minciencias, 2022, párr. 4) y más específicamente del “Programa de investigación con código 2019 29–000029 de la línea denominada Dinámicas urbano–regionales, economía solidaria y construcción de paz territorial en Antioquia” (Insuasty–Rodríguez *et al.*, 2020), que a su vez tiene como sub líneas de trabajo: “la Construcción del sujeto político, ciudadanía y transformación social; Constitucionalismo crítico y género; Globalización, derechos humanos y políticas públicas; y Conflicto territorio y paz e investigación formativa” (Minciencias, 2022, párr. 4).

El trabajo dentro del semillero busca una formación integral de los semilleristas, dar herramientas de investigación que luego puedan ser refrendadas y conocidas en el contexto internacional y nacional sobre temas relevantes. Por ello, en este proyecto, busca convertirse en referente de conocimiento sobre las políticas públicas y los mecanismos anticorrupción; manteniendo un compromiso con la formación en el conocimiento, con enfoque de derechos humanos, con metodología crítica sobre las políticas públicas y los mecanismos anticorrupción.

El Estado colombiano ha venido observando cómo, de forma exponencial, crece el número de políticas públicas o por lo menos de la creación de normas que pretenden proteger derechos o darle direccionalidad a las decisiones públicas gubernamentales, pero en la práctica dichas políticas autoritarias no consultadas y tecnocráticas [construidas en oficinas de expertos (*think tank*) (Baertl, 2020)] que nunca se han confrontado con el contexto no han cambiado desde lo histórico aunque han aparecido una serie de escuelas o modelos importados que obedecen a visiones igualmente teóricas o científicas que pretenden estudiar las políticas públicas como modelos científicos, desde estándares matemáticos, que buscan explicar el comportamiento humano con fundamento en axiomas o el comportamiento abstracto del Estado, creyendo en tecnocracias inexistentes y ciudadanos racionales que en la práctica no se dan porque no se les puede cercenar su emocionalidad. Razón por la que las mediciones o evaluaciones pueden dar fallos sistemáticos o falsos positivos, cuando el contexto no ha sido ni transformado, ni impactado por las políticas a pesar de que se intenta medir si son eficientes, eficaces y operativas, muchas de las razones para que los resultados no obedezcan a respuestas relativamente certeras, debido a que pueden estar también determinadas por aquellos miembros del legislativo que en razón a un favorecimiento personal o grupal, no le entregan las herramientas necesarias al evaluador o teniéndolas obstruye la labor de las veedurías ciudadanas.

Como se puede apreciar existe una serie de hechos causales, normativos, económicos e incluso culturales que provocan fallas sistémicas en la creación de la política pública, su implementación y posterior evaluación y especialmente cuando la temática va dirigida a eliminar o disminuir la corrupción, tanto desde lo activo como lo omisivo. De igual manera, se presentan unas categorías que se han estudiado a lo largo de la historia tratando de dar conceptos o cuerpo adecuados: dentro de

ellos encontramos unas veinticinco acepciones (Wordreference, 2021, párr. 3) que se vinculan al fenómeno.

Según este marco de referencia que permite dar una comprensión más amplia sobre lo que se entiende por corrupción, es el Estado quien determina finalmente cómo se entenderá, dando herramientas valóricas, éticas, principialísticas o que se definen desde verbos rectores que provienen de la política criminal de cada Estado, lo que finalmente permite exámenes sistemáticos y precisos desde los objetivos esperados que pretenden impactar un sector poblacional (Jacinto & Gallart, 1998, p. 17).

El análisis de dichas políticas públicas tiene varios modelos que se han venido usando, como el modelo racional; del mismo tomaremos varias herramientas con el objetivo de aplicar metodologías científicas al presente trabajo. Según Dye (2017), deben contener, primero: los valores y preferencias sin desconocer sus pesos relativos; segundo: todas las políticas que sobre el tema se han estudiado; tercero: saber cuáles son las posibles consecuencias al momento de aplicar cualquiera de ellas; cuarto: ser capaz de sopesar los beneficios o costos de las mismas; y quinto: seleccionar la acertada (Dye, 2017, pp. 12–13).

El análisis se intentará construir desde el enfoque científico–objetivo, aunque dichas propuestas podrían estar caducas, ya que los hechos de la realidad, por momentos, superan la realidad o la misma pierde poder explicativo en fenómenos que son de corto o largo plazo, como ocurriría con el concepto de Estado que pasó de tener una sola explicación en la modernidad y aunque se intentó traslapar a espacios–tiempos diferentes, el mismo se convirtió en insuficiente en otros periodos históricos. Estas dificultades se presentan cuando no se añan todas las posibles variables que podrían llegar a afectar la comprensión o la forma de aplicar las políticas públicas, toda vez que las preferencias, las consecuencias, las alternativas, los contextos o incluso la

diferenciación grupal, étnica o temporal pueden provocar que costes actuales o futuros no hayan sido bien planificados (Dye, 2017, pp. 13–14; 145–146; 194), comprendiendo que el mismo se realiza por medios de carácter cualitativo o cuantitativo, pero finalmente deben permitir la evaluación de la política pública anticorrupción. Para lo anterior el semillero de investigación pretende mantener ámbitos de reflexión sobre la construcción, evaluación y ejecución de las políticas públicas anticorrupción; investigación que será de largo aliento y se verá complementada con la creación de un observatorio.

Conforme a lo planteado se pretende absolver las preguntas: ¿Qué son las políticas públicas? ¿Qué es la corrupción? ¿Cuáles son las políticas públicas anticorrupción? ¿Cuáles son las políticas públicas anticorrupción desde la normativa comparada del mundo? ¿Cómo son las políticas públicas y la corrupción en el contexto mundial versus el nacional? ¿Cómo crear políticas públicas que no sean proclives a la corrupción, pero que permitan la gobernabilidad?

Para lo anterior se utilizará una metodología de carácter cualitativo con herramientas cuantitativas, sumado a unas estrategias descriptivas–histórico–temporales–hermenéuticas–interpretativas que nos permitirán comprender, desde lo histórico, la evolución de las decisiones públicas, que luego se trasformaron en políticas públicas en la medida en que se complejizaron y se fueron dejando en manos de instituciones que las construyen y luego ponen en común (Departamento Nacional de Planeación – DNP, Planeación Municipal, departamental o *policy planning program*), razón por la cual se realiza un barrido histórico inicial de las formas de implementar las políticas dirigidas a lo público.

Luego se procederá con un análisis teórico de las políticas públicas con sus respectivos enfoques; después se realizará el análisis de la categoría denominada corrupción tratando de comprender su definición e

implementación normativa; más adelante se realizará una comparación de las políticas públicas anticorrupción según lo realizado por otros países y la normatividad internacional aunado a los tratados internacionales; adicionalmente, se procederá con un estudio sobre las instituciones que realizan veeduría, tanto en razón a su función de control institucional como aquellas creadas desde la ciudadanía, como institutos o veedurías; finalmente se continuará con un estudio jurisprudencial sobre las principales sentencias que se han venido construyendo en esta temática.

| Capítulo 1

Breve historia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción¹

José Fernando Valencia Grajales

Las políticas públicas y la historia

Las políticas públicas, actualmente, experimentan auge destacado en su desarrollo e implementación. Sin embargo, las políticas públicas, entendidas como mecanismo de expresión del gobernante y de sanción al robo y la falsedad, como el primer activo para atacar lo que hoy denominamos corrupción, y que se puede rastrear a través de la legislación o los documentos antiguos que evidencian el actuar del gobernante como: Rey Hammurabi de Babilonia 1690 a. C. en el cual el rey define las leyes, y determina las reglas del pastoreo, siembra, sucesión, delitos, deudas y contratos, además los castigos a la falsedad “Sections

¹ Derivado de la línea Constitucionalismo Crítico y Género dentro del Programa de investigación con código 2019 29-000029 de la línea denominado Dinámicas urbano-regionales, economía solidaria y construcción de paz territorial en Antioquia, que a su vez tiene como sublíneas de trabajo: la Construcción del sujeto político, ciudadanía y transformación social; Constitucionalismo Crítico y Género; Globalización, Derechos Humanos y Políticas Públicas; y Conflicto territorio y paz e investigación formativa y en el marco del semillero de investigación de políticas públicas anticorrupción

1–5. *Penalties for false accusation, false evidence, and wrong legal decisions*” (Edwards, 1904, p. 4). También las sentencias hititas del palacio real de Hattusa (González–Salazar, 2003) que, entre otras, definía los asuntos penales contractuales, esclavos, daños reparaciones (Roth, 1997, p. 215); las leyes chinas del periodo de los Reinos combatientes como las de Zheng de 536 y 504 a. C., las cuales logran el orden, castigando el crimen, la protección agraria para llegar al equilibrio económico (Ruiz–Morato, 2011).

Grecia

La corrupción en Grecia resulta un poco más difícil de rastrear, debido a que las resoluciones, sentencias y procesos se realizaban de forma democrática, sumado a que no existen muchos registros de la normatividad de la época, diferente a la encontrada en la obra *La constitución de Atenas* atribuida a Aristóteles y estudiada por Frederic George Kenyon (Kenyon, 1912). En esta obra se aprecia cómo la justicia está en manos de todos y la elección de magistraturas se realiza por sorteo (Aristóteles, 1948) al igual que quienes fungen de jueces. Sin embargo, se aprecia que se juzgan delitos que tienen que ver con la corrupción de los magistrados y, para ello, se debía denunciar la injusticia ante el pueblo y el Consejo debía de tomar las decisiones.

Otra forma de acercarse al momento histórico, para lograr evidenciar cómo erradicar la corrupción, se aprecia en las obras filosóficas e históricas de la época, especialmente las de Platón. Atendiendo el modelo ateniense era necesario que, al momento en que se impartiera justicia en apelación, debieran escogerse los magistrados por sorteo de tribus distintas a las del acusado o partes del proceso ya que, si dentro de las vecinales, locales o tribales no habían logrado resolverse o acordarse, debía entonces buscarse que se corrompiera la decisión final (Platón, 1999, pp. 467–468).

Lo que evidencia claramente la preocupación de los atenienses por eliminar la corrupción y tomar las riendas de la cosa pública en manos de todos los miembros de la ciudad.

Roma

La monarquía, la república y el imperio tendrán como normas comunes para los romanos las contenidas en la Ley de las XII tablas, que describían la mayoría de actuaciones de las personas y sus posibles castigos especialmente los de robo, falsedad en el testimonio y limitación de los privilegios.

La “Tabla II De los juicios y delitos” (Antequera, 1874, p. 274) hacía referencia al robo como uno de los principales crímenes de corrupción; también en la “Tabla VII de los delitos” (Antequera, 1874, p. 274): informaba que, (...) “Si alguno infiriese á otro injuria leve de hecho ó de palabra, le pagará veinte y cinco ases. Si alguno difamase á otro públicamente ó escribiese algún libelo infamatorio contra su opinión, sea azotado. Si alguno diese falso testimonio, será arrojado de la roca Tarpeya” (Antequera, 1874, p. 274), atendiendo que la injuria era uno de los delitos de corrupción que se castigaban en la Antigüedad porque atentaban contra el honor; adicionalmente encontramos en la “Tabla IX (...) A ningún ciudadano pueden concedérsele privilegios especiales” (Antequera, 1874, p. 281), otro comportamiento que se entendía corrupto ya que dentro de la ciudadanía romana prevalecía la igualdad.

En ese mismo sentido, se construyeron normas jurisprudenciales por la vía de las sentencias del magistrado pretor, que definía lo público: como lo que estaba en cabeza de todos. Esto se aprecia en el ejemplo más cercano en lo dicho por el jurisprudente Gaii:

“§. 11. *Quae ce publicae sunt, nullius in bonis esse creduntur; ipsius enim universitates esse creduntur*” (Gaii, 1845, LIB. II. §. 8–16. p. 84) que traduccidas informaba que “§. 11. Se llaman públicas las que no estando en

los bienes de ninguno en particular, se consideran como propiedad de todos” (Gaii, 1845, LIB. II. §. 8–16. p. 85).

Observándose que lo público concernía a todos y por tanto los bienes públicos debían ser protegidos de cualquier acto indebido. Comprendiéndose que lo público era un poco difuso ya que las calles eran construidas por los particulares, pero eran de uso público, al igual que los parques y templos eran construidos por el peculio de los militares o emperadores, pero se consideraba o entregaba para el uso de todos.

Como se aprecia, estas normas estaban enfocadas en todos los ciudadanos, funcionarios, mujeres, esclavos y menores. Se intentaba abarcar todos los comportamientos de la sociedad. Sin embargo, resultaban cortas frente a los asuntos públicos o frente a la corrupción, asunto que fue ampliado por el derecho honorario, pretoriano o jurisprudencial (Bravo–Bosch, 2010) y que fue recogido por Justiniano en el *Digesto* o *Pandectas* libro L, quincuagésimo, título I sobre la ley municipal y de los habitantes (García del Corral, 1889, pp. 895–909), donde se pueden apreciar cómo se castigaba por recibir sobornos, pagos adicionales, dádivas o dobles pagos por el servicio público de las magistraturas y, aunque estas últimas eran privadas como el servicio notarial en Colombia donde el notario cobra por el servicio, en la antigua Roma los magistrados cobraban por sus servicios y por ello no podían aceptar cargos si el ciudadano no tenía capital para sufragarse sus gastos, es decir, no existía el Estado centralizado con funcionarios a los que les pagase por sus servicios, sino funcionarios que actuaban relativamente descentralizados. Es por ello, que se hablaba de corrupción moral y, es esta última la que regulaba el derecho honorario en normas como la *Lex Cornelia testamentaria nummaria* (Mommsen, 1976) (Moncayo–Rodríguez, 2000) que resolvía entre otros los asuntos del testamento y la corrupción en las monedas.

La anterior norma es de una gran importancia en razón a que los asuntos privados hacían parte de los asuntos públicos. El *páter familias*,

como cabeza del grupo familiar, podía representar más de seis mil individuos, siendo el líder político y económico, lo que se veía reflejado en la posibilidad de ser este padre de familia el único ciudadano del grupo. Por tanto, era el único que podía ocupar un cargo público y adicionalmente administrar y dispensar justicia dentro del grupo. Es por ello que se fundían sus funciones y poderes en lo público y en lo privado, porque estaba obligado a asumir responsabilidades que hoy entendemos como públicas como lo era la construcción de vías y acequias, o ejercer el poder penal dentro de su familia; pero, desde lo privado, estaba obligado a cumplir con el derecho civil en los asuntos de familia, especialmente lo referente a las herencias, que ponía realmente en juego la jefatura de la familia ante su muerte, ya que podía, por medio del testamento, dejárselo literalmente a cualquiera, razón por la cual los emperadores a su muerte también dejaban en su herencia la posibilidad de ejercer el principado o imperio (ejemplo de ello fue Octavio Augusto con Tiberio y este con Calígula, entre otros casos).

Lo anterior evidencia por qué los testamentos eran uno de los principales actos de corrupción en la antigua Roma ya que de esa manera se podía influir directamente en la posibilidad de ser magistrado, pretor, o incluso emperador. Además del hecho mismo de que de dichos testamentos se derivaban algunos tributos en favor de los ejércitos. En ese mismo sentido los senadoconsultos Mesaliano, Geminiano y Marciano extendieron la *lex Cornelia* a los actos fraudulentos de los procesos judiciales:

Ulpiano. Coll. 8. 7. 2. ... *item qui ob instruendam aduocationem testimoniae pecuniam acceperit pactusue fuerit societatem (ve) coierit...* (Moncayo-Rodríguez, 2000, p. 3).

Ulpiano. Coll. 8. 7. 2... igualmente, el que para preparar una defensa o testimonios haya recibido dinero o haya pactado o haya formado sociedad (Moncayo-Rodríguez, 2000, p. 3).

Ulp. Coll. 8. 7. 3. *Sed et si quis ob denuntiandum vel non denuntiandum remittendumue testimonium pecuniam acceperit, senatus consulto quod duobus Geminis consessum factum est poena legis Corneliae adficitur et reliqua (...)* (Moncayo–Rodríguez, 2000, p. 3).

Ulp. Coll. 8. 7. 3. Pero también si alguien, por denunciar o no denunciar o dar testimonio, recibiera dinero, será castigado con la pena de la ley Cornelia, según el senadoconsulto, que fue hecho por los dos cónsules Geminos. Y lo restante (Moncayo–Rodríguez, 2000, p. 4).

Mar. D. 48. 10. 1. 2. *Et qui iudicem corruperit corrumpendumve curaverit (...)* (Moncayo–Rodríguez, 2000, p. 3).

Mar. D. 48. 10. 1. 2. Así como el que hubiera corrompido al juez o procurado que fuese corrompido (Moncayo–Rodríguez, 2000, p. 4).

En ese mismo sentido se encontrarán normas que atacan el uso de documentos falsos, adulteran las balanzas, liman o dañan las monedas, falsifican rescriptos (sentencias imperiales) roban documentos, no obedecen las constituciones imperiales, la falsedad en documentos y testamentos (Moncayo–Rodríguez, 2000).

Medioevo

La herencia romana dada su influencia histórica por varios siglos, además de su influencia jurisprudencial y de derecho local, provocará la creación o compilación de normas locales como los códigos de los Reinos Visigodos (aprox. 475, 506, 654 d.C.) que en su interregno produjo el *Codex Euricianus* (Breviario de Alarico o Código de Leovigildo) de aprox. 475 d. C. dichas normativas regulaban la vida social en gran parte de sus manifestaciones y castigaba adicionalmente la falsificación de documentos reales (D' Ors, 2014, p. 71); asuntos que pueden ser observados en la *Lex Romana Visigothorum* de 506; y la *Lex Visigothorum* (*Liber Iudiciorum*) de aprox. 654 d. C. del que deriva el libro VII denominado el *liber Iudiciorum* o de los juicios que en su capítulo VII resuelve los procesos en contra de las falsedades, y otros delitos referentes a la fe pública (Ramis–Barceló, 2015).

Luego de dicho periodo se caracterizará por la construcción de normas principalmente locales, en razón a que la justicia estaba en cabeza de varias instancias: el rey, los señores feudales, las comunidades y la iglesia católica en sus diversas categorías, papal, chancellor, obispa, o parroquial. La corrupción en el ámbito eclesial también se pudo observar durante el Cisma de Occidente en 1378, concilios de Constanza 1414 de impedir el cisma nacido de tener varios papas al tiempo (Urbano VI, Clemente VII, Gregorio XII, Benedicto XIII, Alejandro V) hasta que en 1439 se logra la unificación y la exigencia de la paz cristiana, lo que impedía dar la guerra por motivos que no fueran en contra de los herejes (Montañés Menés, 2015).

La corrupción en el Medioevo también fue evidenciada en los ámbitos teórico–histórico–político por Maquiavelo en su libro *Discursos de la primera década* (1987) de Tito Livio. en los cuales mostró cómo de ochenta y dos emperadores, veintiséis fueron asesinados, de ellos Galba y Pertinax a causa de la corrupción de sus ejércitos (Maquiavelo, 1987, p. 61). Luego, el autor hace relación a los príncipes del Medioevo y cuenta lo siguiente: “Porque un pueblo donde por todas partes ha penetrado la corrupción no puede vivir libre, no ya un breve espacio de tiempo, sino ni un minuto siquiera” (Maquiavelo, 1987, p. 77).

En el mismo sentido Hobbes en su texto el *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, también hace referencia a la corrupción. En el capítulo veintiséis hace alusión a las leyes civiles (2005, p. 217), advirtiendo que estas deben ser conocidas por todos los hombres para que ellos puedan distinguir entre lo justo e injusto, e insta a los jueces a entender que la ley no puede ir en contra de la razón, por ello afirma: “En efecto, es posible que un prolongado estudio aumente y confirme las sentencias erróneas: pero cuando los hombres construyen sobre falsos cimientos, cuanto más edifican, mayor es la ruina” (Hobbes, 2005, p. 221).

Para darle una mayor comprensión a la corrupción como una injusticia que va en contravía de los asuntos religiosos como de los civiles, Hobbes ratifica: “Por consiguiente, debe enseñarse al pueblo a abstenerse de toda violencia contra otra persona, practicada por vía de venganza privada; de la violación del honor conyugal; de la rapiña violenta, y de la sustracción de los bienes de otro por medio de hurto fraudulento” (Hobbes, 2005, p. 281).

En esa misma línea, John Locke, en su texto *Segundo tratado sobre el gobierno civil, un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (2018), donde aclara cómo el hombre hace parte de una ley común en su estado de naturaleza (p. 31): “y si no fuera por la corrupción y sesgo vicioso de los hombres, degenerados, no habría necesidad de otras, ni acicate ineludible para que los hombres se separaran de esa gran comunidad natural y se asociaran en combinaciones menores” (Locke, 2018, pp. 31–32).

Lo que evidencia que la corrupción no solo era un asunto que estuviese en cabeza de las normas, sino que, desde lo histórico, lo político, lo económico, teórico y cultural hacia parte de la comidilla de la sociedad porque era un hecho notorio.

La Modernidad o el Estado – Nación

Las ideas de la Ilustración permitirán a los miembros de las trece colonias (Estados Unidos) observar que se presentaba una injusticia de trato entre ellos e Inglaterra, la cual se fundaba en la exigencia de normas e impuestos que iban en contravía de sus intereses. Esto era evidente en un trato discriminatorio que se fundaba en la corrupción normativa e ilegítima que se presentaba ante la falta de representación: “*For imposing taxes on us without consent*” y luego positiviza la “*Declaration of Rights and Grievances*” (Library of Congress Online Catalog, 1858, p. 6). Condición surgida exclusivamente de la corrupción (como

injusticia) de los británicos que pretendían esquilmar a los colonos que, en épocas anteriores habían sido obligados a abandonar Inglaterra en razón a sus creencias religiosas. Asunto que se extendió como pólvora a las provincias latinoamericanas (Ruiz–Morales, 2019).

Con la aparición del Estado–Nación, tanto en las trece colonias, luego autodenominadas Estados Unidos, las latinas y la Francia revolucionaria napoleónica, aparecerán los códigos que atacarán de forma directa la corrupción (Ruiz–Morales, 2019). Inicialmente lo hace el código Francés Napoleónico que en su artículo 81, que impone la deportación o prisión de cinco años, de toda persona que según el artículo 82, sea hallada responsable del envío de documentos o planes del Estado al enemigo (Gallica, 1810, p. 12).

Adicionalmente, el código francés en su título §. IV, denominado *De la Corruption des Fonctionnaires publics* (Gallica, 1810, p. 28), que va desde el artículo 177 hasta el 183, hace una remisión directa a los funcionarios públicos, tanto judiciales como administrativos para que se abstuvieran de prometer, ofrecer o recibir, o que amenace o constriña a los funcionarios, atacando no solo la comisión misma, sino la tentativa (Gallica, 1810, pp. 28–29). Las anteriores disposiciones serán aplicadas en la mayoría de países que continuaron la tradición continental o napoleónica en sus códigos, especialmente Latinoamérica.

Un ejemplo de lo anterior se puede apreciar en el *Código Penal de la Nueva Granada* de 1837 (Bernate–Ochoa & Sintura–Varela, 2019, p. 1) que estuvo vigente casi cien años, el cual en su título decimo, y sus capítulos uno, dos y tres, que se desarrollan en los artículos 476 a 496, hace referencia a todos aquellos crímenes a título de dolo o culpa contra la hacienda nacional (Bernate–Ochoa & Sintura–Varela, 2019, pp. 85–90), delitos que se fundan en el extravío, malversación y mala administración, cometidas por funcionarios públicos, proveedores o terceros. Podemos traer el ejemplo del artículo 478 que informa: que todos

aquellos que se ocupen de administrar o atesorar los bienes públicos del Estado y los malversen, aunque luego los repongan serán sancionados, multados o inhabilitados para cualquier cargo público por lo menos cuatro años (Bernate–Ochoa & Sintura–Varela, 2019, pp. 85–86).

Dicha normatividad será copiada en el *Código Penal del Estado Soberano de Cundinamarca* de 1858 (Bernate–Ochoa & Sintura–Varela, 2019, p. iv), luego se transcribirá como *Código Penal de los Estados Unidos de Colombia* en 1873, después será reeditado en la ley 57 de 1887 como *Código Penal de la República de Colombia* (Congreso de la República de Colombia, 1857, p. 1), que luego será renovada en el Código Penal de 1890 al que se le aclararán el principio de legalidad y la tentativa, pero mantendrá el de 1837 intacto, hasta el año de 1936 en el que se reformará sin eliminar los delitos de corrupción (Bernate–Ochoa, 2004; Escobar–Villegas & Maya–Salazar, 2008).

De igual manera, por medio del decreto 100 de 1980 expedido por el presidente Julio César Turbay Ayala con fundamento a los poderes otorgados por la ley 5 de 1979 (Congreso de la República de Colombia, 1979, p. 1), se reformará el Código Penal colombiano, pero mantendrá los delitos sobre la corrupción, creando delitos específicos y aunando la “Comisión nacional ciudadana para la lucha contra la corrupción” (Presidencia de la República de Colombia, 1980, art. 63), definiendo los servidores públicos en todos los órdenes tanto los que son parte de las corporaciones como los contratistas públicos (Presidencia de la República, 1980), dichos delitos son: “el peculado, la concusión, el cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, el prevaricato y el abuso de autoridad” (Presidencia de la República de Colombia, 1980, párr. 133–178); regulado en el título III que hace “referencia a los delitos contra la administración pública y va desde los artículos 133 al 1742” (Presidencia de la República de Colombia, 1980, párr. 133–178). Con los cambios realizados en el sistema

penal de la norma 599 de 2000 se conservaron, en esencia, los delitos y definiciones del decreto 100, cambiando solo en la ubicación de los mismos ya que pasa del título III al XV (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Como se puede apreciar, la evolución histórica permite ver la gran cantidad de particularidades, hechos y contextos que evidencian que la lucha contra la corrupción ha sido un asunto en el que se han enfrentado formas y modelos de gobierno y política criminal, pero ha estado instalado en el seno de la sociedad, a manera de enfermedad, en algunos casos en la superficie de la misma y en otros en lo más profundo; además es claro que las sociedades se han enfrentado a ella de formas diversas, tanto desde lo moral como desde lo legal, con sanciones o penas, sin que ello haya sido suficiente. Es decir, no existe una fórmula mágica, o recetas, o remedios conocidos que hayan rendido frutos suficientes para erradicarlas, pero la lucha debe continuar, tal y como se hace con todas enfermedades, así las mismas tengan características de pandemia como la del SARS-CoV-2 (Valencia-Grajales, & Marín-Galeano, 2020).

| Capítulo 2

Las políticas públicas: un acercamiento al estado actual de la discusión

Fabio Andrés Gutiérrez Uribe
Sebastián Londoño Valle

Introducción

Con la emergencia de la *era de la información*, surge un conjunto de relaciones novedosas e impensadas entre la sociedad y el gobierno. Esas nuevas formas de relacionamiento devienen, por un lado, de la necesidad de los gobiernos de alcanzar un mayor grado de legitimación en sus acciones; y, de otro lado, de la aumentada capacidad de incidencia en la forma como se llevan los asuntos públicos, que ya identifican que tienen distintos actores sociales. Lo anterior tiene como consecuencia un gran incremento en el interés de la academia y del establecimiento, por ese gran campo de estudio que se conoce como políticas públicas, pues, identifican allí las claves necesarias para una *mejor gobernanza*. No obstante, el entusiasmo que rodea a este campo de estudio en Colombia, bien ha dicho Roth (2015), que “en términos de investigación, sigue siendo hasta hoy una actividad modesta, a pesar de una producción creciente en los últimos años, básicamente tesis doctorales

y de maestría, casi siempre enmarcada en una metodología descriptiva basada en el ciclo de política” (Roth, 2015, p. 66).

Compartimos con muchos otros el interés creciente por la comprensión de las políticas públicas. Por ello planteamos el doble objetivo para este capítulo. En primer lugar, establecer una serie de consideraciones básicas para abordar eso que hemos venido denominando vagamente como “el gran campo de las políticas públicas”; en segundo lugar, formular, con base en esas “consideraciones”, una nueva definición de políticas públicas funcional al objetivo general de la publicación.

El capítulo se encuentra dividido entonces en tres acápite, que corresponden, si se quiere, a los objetivos específicos que nos hemos trazado. En el primer acápite, se presentará brevemente el contexto que alentó el surgimiento de los estudios sobre políticas públicas. Luego, se presentarán de forma concreta los enfoques epistemológicos y teóricos de la disciplina para, finalmente, formular una nueva definición del concepto.

Los dos primeros acápite o secciones del texto pueden ser entendidos como la fundamentación necesaria para aventurarse, como en nuestro caso, en la formulación de una definición propia de políticas públicas, sin embargo, nuestra intención, en el fondo, va mucho más allá. Queremos cumplir no sólo los objetivos tanto específicos como generales ya enunciados, contribuir a la discusión actual sobre políticas públicas en nuestro país, mediante un ejercicio centrado en temas de actualidad. Por eso, inicialmente se hará un trabajo teórico–metodológico–investigativo, con el fin de establecer las primeras directrices.

El origen de las políticas públicas como realidad sociopolítica concreta y disciplinar

La pregunta por el Estado

Antes de adentrarnos en el origen de los estudios sobre políticas públicas como realidad sociopolítica concreta y como disciplina, es

importante preguntarse por el contexto en que estas son posibles. Esto es, el Estado (entendiendo el término como aquel que se denomina Estado–Nación surgido a partir de la revolución de América de 1776 y Francia 1897, y en la triada: gobierno–soberanía–población). Muchos autores son especialmente conscientes de esta circunstancia, e inician la exposición de sus consideraciones sobre las políticas públicas, resolviendo la cuestión estatal, es decir, presentan de manera concreta (la mayoría de las veces) su visión sobre los orígenes, la evolución y lo que ellos particularmente entienden por “Estado”.

¿Por qué es importante resolver de antemano la pregunta por el Estado? Son varias las razones: la primera se puede evidenciar en los tipos de Estado y en función de este, surgen los estudios sobre Políticas Públicas – PP; segundo, porque las particularidades de cada Estado son relevantes a la hora de formular o evaluar las PP; y, tercero, porque el estudio de dichas políticas según Meny & Thoenig se realiza en razón de “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Meny & Thoenig, 1992, p.7), o sea que se entiende como las formas como se materializa y se hace apreciable la existencia del Estado.

Justamente, Alejo Vargas (1999) comenzó uno de sus más célebres trabajos investigativos, titulado *El Estado y las políticas públicas*, realizando un análisis acerca de las categorías como sistema y régimen político, sin embargo, más que la definición de uno u otro concepto, lo que interesa de ese análisis es que distinguió acertadamente la necesidad de una aproximación al entendimiento de lo estatal, como paso previo al estudio riguroso de las políticas públicas.

En este mismo sentido, por ejemplo, Roth (2015), en su texto titulado *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, antes de adentrarse en cualquier otra discusión, presenta toda una serie de planteamientos que podemos considerar encaminados a resolver lo que acá hemos denominado como “la pregunta por el Estado”, es decir, dedica

especial atención a establecer su concepción sobre el Estado, y lo hace, en buena medida, porque quiere delimitar el contexto (político esencialmente) en que nacen y se desarrollan las políticas públicas, ahora bien, lo expuesto por este autor tiene una particularidad, y es que, para él, “El Estado y las políticas públicas son dos conceptos y dos realidades sociopolíticas e institucionales concomitantes” (p. 23), o sea, que a medida que emerge en la historia occidental la figura del Estado, aparecen vestigios de lo que hoy en día consideramos como políticas públicas.

Coincidimos con la tesis expuesta por Roth (2015), sin embargo, bien vale hacer la siguiente precisión. Definir el Estado es una tarea sumamente compleja, consecuentemente, es posible encontrar gran diversidad de interpretaciones (Naranjo, 2012), la mayoría de ellas bien fundamentadas desde distintas áreas como la Filosofía, la Sociología o la Ciencia Política. Existe también una gran cantidad de escuelas y tratadistas preocupados por establecer el origen del Estado (De La Hidalga, 2008), aunque es preciso advertir una especie de tendencia que implica abordar estas cuestiones realizando un análisis histórico, intentando evidenciar una evolución desde formas “pre-estatales” hasta llegar al Estado en su concepción moderna (Marquardt, 2018). En todo caso, persiste aún un debate en torno al momento histórico específico en el que surge el Estado, por eso algunos autores hablan, por ejemplo, del Estado-ciudad griego, del Estado romano e incluso del Estado medieval. Por lo dicho, lo atinente a las complejidades del término o las preocupaciones en torno a los orígenes remotos del Estado no son objeto de este sub-*acápite*.

Con la precisión anterior es menester decir lo siguiente. Es la forma moderna de concebir al Estado (Estado moderno), la que permite que a este puedan equipararse en el tiempo las políticas públicas. Quiere decir esto que, cuando Roth (2015) afirma que el Estado y las políticas públicas son realidades sociopolíticas concomitantes, está hablando

específicamente del Estado en su concepción moderna. Sobre esta forma particular de concebir al Estado, por resultar verdaderamente funcional al objetivo de esta parte del capítulo, es necesario hacer algunas breves menciones.

La edad y la condición moderna

Existen distintos puntos de vista en cuanto al inicio de la Edad Moderna. Para algunos autores esta se origina en el periodo histórico conocido como El Renacimiento, entre los siglos catorce y quince, aduciendo que en este tramo de tiempo se presentan acontecimientos tan importantes, que es posible hablar entonces de la superación de la Edad Media (Cisneros, 2014) y el inicio de la Edad Moderna.

Sin dejar de reconocer el problema que supone “el persistente acertijo de la modernidad”, Bayly (2010) sitúa el nacimiento del mundo moderno entre los años 1780 y 1914, esto es, al término del siglo dieciocho y principios del diecinueve. Sustenta la tesis, primero, en la idea de que, en buena medida, para ser moderno se debe ser consciente de que se es moderno, y solo hasta este periodo de tiempo “un número de personas cada vez mayor decidió que era moderna, o que, le gustase o no, vivía en un mundo moderno” (p. 34). En segundo lugar, en que sucedieron cambios profundos y rápidos que se interconectaron y que terminaron por rediseñar las formas en cómo la sociedad humana se había venido organizando, por ejemplo, “el auge del Estado–Nación, con la centralización del poder y la lealtad hacia una solidaridad étnica, y también una expansión masiva de vínculos comerciales y económicos globales. La extensión internacional de la industrialización y un nuevo estilo de vida urbano (Bayly, 2010, p. 36). Para este autor, vale mencionar, “la modernidad, [...] no sólo fue un proceso, sino también un periodo que dio inicio a finales del siglo dieciocho y que se mantiene hasta la fecha” (Bayly, 2010, p. 36).

Ernst Cassirer (1996) plantea que “los siglos XV y XVI fueron el periodo de alumbramiento del mundo moderno. En todas las ramas de la cultura humana –en la religión, el arte, la filosofía– un nuevo espíritu empezó a surgir y a mostrar su fuerza” (Cassirer, 1996, p. 193).

Con todo y lo anterior, para este autor ese nuevo espíritu se encontraba aún en estado “caótico” o mejor, si se quiere, en estado de confusión. Sólo hasta el siglo XVII con la aparición de científicos y filósofos como Galileo Galilei y René Descartes, es posible superar tal estado de confusión, pues, a partir de sus obras, plantea Cassirer (1996), “El espíritu moderno cobró conciencia de sus energías creadoras; empezó a formarse y a comprenderse a sí mismo. Las tendencias divergentes e incoherentes del Renacimiento quedaron de este modo reunidas por una fuerza intelectual superior” (Cassirer, 1996, p. 194). Ese espíritu moderno consciente cerró filas en torno a un marcado racionalismo, que implicó “una fe casi ilimitada en el poder de la razón humana” (Cassirer, 1996, p. 195) y la adopción generalizada del método analítico y deductivo.

Es necesario trascender la idea de que la Edad Moderna es tan sólo un periodo satisfactoriamente identificable en el tiempo, en realidad, implica una suerte de consciencia, que para algunos aparece de la mano con la “revolución científica” del siglo XVII (Cassirer, 1996) y, para otros, a partir del siglo XVIII, con una generalizada aceptación de la condición moderna, cuando finalmente escapa a los espacios meramente científicos o filosóficos (Bayly, 2010). En todo caso, la Edad Moderna implica una condición especial del ser humano en la historia, caracterizada por la necesidad de una nueva concepción del mundo y, en esa misma medida, del Estado.

El Estado moderno y los orígenes de las políticas públicas como realidad sociopolítica concreta

El proceso de formación del Estado moderno se inicia en el occidente medieval, caracterizado por la existencia de múltiples reinos con

ciertos grados de homogeneidad política. Estos reinos, sin embargo, carecen inicialmente de la capacidad necesaria para centralizar el poder en un único referente, lo que implica la existencia de una coerción pública atomizada. Así entonces, como bien afirma De Gabriel (1997): “los reinos medievales se caracterizan fundamentalmente por su marcado policentrismo y por el carácter patrimonial del poder, que depende sobre todo de la propiedad de la tierra” (De Gabriel, 1997, p. 38).

A pesar de ese marcado policentrismo político dentro de los márgenes del reino medieval, a partir del siglo quince, se empieza a gestar lentamente el pensamiento, “de un cierto orden unificado dentro de un territorio más o menos delimitado y con una autoridad suprema, el rey, que, si no es aún soberano efectivo en todo su reino, sí comienza a ser soberano imaginado en ese espacio” (De Gabriel, 1997, p. 39).

Progresivamente, durante los siglos dieciséis y diecisiete, la figura del rey se alzaría como la propietaria del poder político por derecho divino y, gracias a ello, se consolidan “los reinos como espacios políticos que se van integrando poco a poco bajo una autoridad cada vez más sólida” (De Gabriel, 1997, p. 93).

La necesidad de recursos para atender la constante guerra durante la época medieval en occidente impulsó la organización de la recaudación de fondos para financiarla, este hecho contribuye al proceso de unificación del reino. En todo caso, esta práctica se fortalece gracias a la figura del rey, capaz ya de delimitar su espacio geográfico y de desplegar agentes encargados de hacer cumplir su voluntad, “Él es la única fuente de la legislación y la justicia. Decide sobre la guerra y la paz y dirige el ejército y la administración. En una palabra, en él reside la *soberanía*” (De Gabriel, 1997, p. 43).

Gracias a la aglutinación del poder político en torno a la figura del rey, y a la consecuente unificación del reino, es posible hablar entonces de la consolidación del Estado moderno entre los siglos XVI y XVII.

Esta nueva forma de concebir el Estado implicó la creación de nuevas instituciones a las cuales el rey delegaba importantes tareas al verse rebasado por sus múltiples competencias, esto contribuyó a un notable crecimiento del aparato burocrático y a su progresiva especialización. Es necesario mencionar también, como característica del naciente Estado moderno: su deseo profundo de crear un ejército permanente, un proceso largo, pero que empieza a cuajar a finales del siglo XVII.

Para Sotelo (2013), el Estado como novedad “consiste en constituir la primera forma de poder totalmente desacralizada, sin otro fundamento que la necesidad racional de su existencia para mantener el orden” (Sotelo, 2013, p. 32). Esta concepción racional del Estado es el resultado de las “revoluciones científicas” que se dieron concomitantemente, así entonces, “La razón secularizada fundamenta al Estado como poder absoluto” (Sotelo, 2013, p. 32). Siguiendo este hilo conductor, el Estado aparece también ahora como la única forma (racional) de alcanzar una paz generalizada, esto basándose en la suposición de que, si se eliminan los competidores en la lucha por el poder interno, se eliminan los conflictos.

Desde otra perspectiva, Bernd Marquardt (2018) crítica lo que él denomina “historiografía absolutista”. Sin negar lo relevante de los siglos dieciséis y diecisiete para el camino de consolidar el Estado como hoy lo conocemos, plantea que no es solo la acumulación de poder en torno a la figura del rey lo que hace posible la consolidación de esta nueva forma de Estado. Para Marquardt, “la línea autócrata de los analistas ha descrito la formación del Estado como un proceso de la acumulación de poder y, por lo tanto, se enfoca unilateralmente en el espectro militar, administrativo y tributario” (p. 236), lo que constituye un desacierto porque se termina confundiendo Estado moderno con unitarismo y absolutismo, siendo que el primero, “simboliza solamente una entre dos formas básicas del Estado moderno, al lado del federalismo” (p. 236); y, el segundo, “es completamente obsoleto en la actualidad;

en lugar de eso, el Estado constitucional limitado se presenta como el verdadero modelo exitoso del presente” (p. 236).

A pesar del proceso de unitarismo y absolutismo que comúnmente se utiliza para situar la consolidación del Estado moderno entre los siglos dieciséis y diecisiete, lo cierto es que para estos años pervivían aún en el seno de las sociedades occidentales muchos de los rasgos socio-culturales característicos de la cristiandad medieval, esto sin mencionar que, además, todavía sobrevivían muchos señoríos locales ajenos al poder del rey. El triunfo del Estado sobre la iglesia, por ejemplo, solo fue posible hasta después de la Revolución Francesa de 1789, lo mismo ocurre con la imposición del Estado sobre los remanentes del sistema segmentario–feudal. Y es que, como afirma Marquardt (2018):

Ni la Reforma protestante, ni la arquitectura del Renacimiento, tampoco la imprenta o la conquista de América (1492), traspasaron los límites sistémicos de una civilización agraria pre-ilustrada y preindustrial. Un criterio aún menos adecuado es la conquista otomana de Constantinopla (1453), pues no afectó directamente a la Europa latina–católica, sino a la civilización vecina de la cristiandad griega–ortodoxa. Tampoco parece correcto indicar el ascenso del llamado humanismo renacentista al estilo de supuestos inicios de la posterior Ilustración, pues se trató en su núcleo de un estilo literario, retórico y poético que idealizó la Antigüedad mediterránea, sin visión cercana a los posteriores derechos humanos, pero paralelo a fenómenos no dudados como la caza de las brujas. Además, nadie debe confundir algunos observadores del cielo y metafísicos como el prusiano Copérnico (1473–1543), el danés Brahe (1546–1601/1630) o el francés Descartes (1596–1650) con una supuesta revolución científica del antiguo régimen, pues es inadmisibles aislar pocos elementos prometedores de sus demás creencias y supersticiones y, además, en su entorno real no alcanzaron ninguna influencia institucional para transformar la cultura y mentalidad europea, lo que logró mucho más tarde, entre 1770 y 1850” (p. 241).

Con base en lo anterior, consideraremos en el resto de este capítulo que el Estado moderno propiamente dicho emerge con la doble revolución (1776–1789) del siglo dieciocho. En los años posteriores a estos acontecimientos, y puntualmente a lo largo del siglo diecinueve, se producirán y consolidarán los cambios institucionales y socioculturales que permitirán hablar del nacimiento de un verdadero mundo moderno, consecuentemente, y como afirma Dalmacio Negro (1995), citando a Jouvenel: “El Estado propiamente moderno es ese Estado que emergió en la Gran Revolución entre las ruinas del despótico” (Dalmacio Negro, 1995, p. 187). La pregunta que se asoma entonces es: ¿En qué cambió el Estado luego de la Gran Revolución?

Siguiendo a Bayly (2010), el Estado ahora “se localizó en un sitio determinado en lugar de moverse con el rey. Las facciones de la corte se convirtieron en partidos políticos que trataban de hacerse con los mandos del gobierno en vez de con el favor del rey” (p. 280), pero, principalmente, el Estado “se volvió funcionalmente más complejo, con departamentos separados y funcionarios especializados” (p. 280), esto se explica porque las obligaciones del Estado con la sociedad aumentaron progresiva e ininterrumpidamente hasta bien entrado el siglo veinte.

Desde la perspectiva de Dalmacio Negro (1995), uno de los grandes cambios es que “el Estado moderno niega la posición del monarca por derecho divino y su derecho a estar por encima de las leyes” (Dalmacio Negro, 1995, p. 191), sin embargo, nos advierte que el monopolio legislativo, otrora en manos del rey, pasa a las manos del Estado moderno, que ahora produce leyes impersonalmente.

Por otro lado, y desde la perspectiva del profesor Roth–Deubel (2015), “el Estado moderno se caracteriza por generar un debate político e ideológico sobre su *qué* y su *cómo* hacer” (p. 30). En realidad, es un debate entre quienes impulsan una intromisión mínima del Estado en la economía y la libertad de la sociedad, y quienes abogan por una

mayor; así mismo, ese debate se extenderá hasta nuestros días, con idas y venidas de una u otra postura en la posición hegemónica. De todas maneras, este debate resulta siendo relevante, porque ya sea menos o sea más, se consolidará en el contexto mundial la idea de la necesaria intervención del Estado en lo social y en lo económico.

El Estado moderno entonces “no sólo aumentó sustancialmente su soberanía, sus facultades y su eficiencia, sino que además modificó y profundizó paralelamente su *estructura institucional*, sus *valores centrales*, su estilo de *legitimación* y sus estrategias de la *limitación* de poder” (Marquardt, 2018, p. 273). Caracterizar al Estado moderno en sus especificidades trasciende el objetivo de este capítulo, por esa razón, diremos simplemente que tras su emergencia (siglo dieciocho) y posterior consolidación (siglo diecinueve), fue posible observar la nueva y especializada maquinaria institucional, en la tarea de superar situaciones percibidas como problemáticas o indeseables. Un ejemplo, claro y paradigmático, son las elaboradas políticas públicas que se emprendieron en la Europa occidental posrevolucionaria, y que estaban encaminadas a la construcción de la nación en los estados emergentes, por medio de la unificación de la cultura, el idioma, la religión, etcétera.

Roth–Deubel (2015) considera que los cimientos del estudio de las políticas públicas alrededor del dieciocho, con la aparición de las ciencias de policía, sin embargo, consideramos acá que solo se puede entender hasta el triunfo de una concepción del Estado racional y moderno, que posiblemente ocurre entre en los siglos dieciocho y diecinueve, cuando fue posible considerarlas como una realidad política sistemática y generalizada a lo largo y ancho de Europa occidental.

Las políticas públicas como disciplina

Las políticas públicas tienen una doble condición: 1) como realidades sociopolíticas concretas; y 2) como disciplina. En este acápite nos interesamos por su segunda condición, luego de haber ilustrado

suficientemente la primera. En todo caso, ambas condiciones se interrelacionan, pues, como se verá más adelante, a medida que aumenta el protagonismo de las políticas públicas como realidad sociopolítica concreta en el seno de las sociedades occidentales, aparece como necesario su estudio científico.

El debate por los alcances de la intervención estatal, tras la victoria del Estado moderno, se mantuvo vigente a lo largo del siglo diecinueve, sin embargo, cuando este ya finalizaba, parecía imponerse cada vez más la concepción de un Estado mucho más interventor en asuntos económicos (principalmente) y sociales, dando origen a lo que se ha denominado como *Welfare State* o Estado de bienestar.

Para Meny y Thoenig (1992), el *Welfare State* o el Estado benefactor parece tener su origen a finales del siglo diecinueve, durante el imperio alemán y bajo la dirección de Otto Von Bismarck, pero a causa de la presión sindical y obrera que impulsaba reivindicaciones ante la inclemente industrialización de Europa. Esta visión provoca la intervención estatal que se ve abocado a conceder seguros de accidentes. La fecha sobre la que se data dicho hecho se sustenta por François Ewald (2020), “las medidas sociales de carácter general nacían bajo el impulso de Bismarck y, poco a poco, se desarrollaron en el conjunto de la Europa industrial. Sin embargo, los franceses parecen haberse adelantado, ya que crearon la Ley de accidentes de trabajo a partir del nueve de abril de 1898. Ewald lo documenta en su libro *The Birth of Solidarity: The History of the French Welfare State* (Ewald, 2020, p. 188).

Frank Bealey (2003) plantea que el Estado de bienestar nació debido, al menos, a dos circunstancias relevantes; primero, al alto índice de desempleo a finales del siglo diecinueve; y segundo, a que “la extensión del derecho de voto a gran número de personas próximas al límite de la pobreza llevó a los políticos a preconizar medidas igualitarias que garantizaban gran número de votos” (Bealey, 2003, p. 160).

El siglo veinte inició entonces con una tendencia generalizada de intervención estatal en aspectos económicos y sociales, esto permite afirmar, coincidiendo con Fontaine (2015), que “es con las políticas del Estado de bienestar social [...]. Luego generalizado con el modelo keynesiano de desarrollo, que se hizo sentir más la necesidad de un conocimiento experto para tomar decisiones” (Fontaine, 2015, p. 38).

Si bien es cierto que muchos países transitaban hacia la consolidación del Estado de bienestar a inicios del siglo veinte, la Segunda Guerra Mundial estancará el proceso y solo después de ella, se reactivará la tendencia hacia las mejoras salariales debido al estado de ruina en la que había quedado la población luego de la conflagración, haciéndose obligatoria la intervención estatal para lograr reconstruir lo poco que quedaba (Meny & Thoenig, 1992, p. 19).

A pesar de que el *Welfare State* se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial, sus particularidades ya venían siendo estudiadas desde antes, por disciplinas como las Ciencias Sociales y Humanas que volcaron su interés en la forma en cómo se tomaban las decisiones institucionales. Justamente, alrededor de dicho periodo se forja el pensamiento del politólogo estadounidense Harold Laswell (1902-1978), a quien “se le considera el padre fundador del análisis de políticas como campo de estudio independiente y el pionero, a mediados del siglo veinte, de un movimiento para racionalizar la toma de decisiones en los asuntos gubernamentales” (Carrillo & Medina, 2020, p. 1). La figura de Laswell aparece en cualquier texto sobre políticas públicas, enmarcada como un referente ineludible, y es que,

“su producción académica giraría en torno a la creación de una disciplina aplicada a la solución de problemas sociales mediante el uso de métodos y herramientas rigurosas, a las que daría el nombre de ciencias de las políticas (*policy sciences*)” (Carrillo & Medina, 2020, p. 1).

Laswell presentó su obra “en dos momentos históricos diferentes: el primero fue en la década de 1950, con su obra fundadora *La orientación hacia las políticas públicas* (1951); veinte años después, con el libro *La concepción emergente de las ciencias de política* (1971)” (Valencia–Agudelo & Álvarez, 2008, p. 99).

Laswell no sólo estaba interesado en mejorar la toma de decisiones políticas, incluyéndole una diversificación con base en la multidisciplinariedad y el método científico que permitiera hacer útil el conocimiento. Como apunta Fontaine (2015), a Laswell también le interesaba consolidar la victoria de la democracia como modelo político, luego de que hubiesen perdido la guerra los modelos totalitarios, además, le interesaba afianzar el modelo capitalista, que se encontraba en disputa con el modelo socialista soviético.

Por otro lado, y según Navarro (2008), la naciente disciplina creada por Laswell “tiene dos aplicaciones, dos estrategias de aproximación con objetivos, profesionales dedicados a ella y herramientas analíticas diferenciadas: aquella que pretende generar conocimiento del proceso de la política y otra que pretende generar conocimiento en el proceso de la política dos aplicaciones” (Navarro, 2008, p. 235).

De acuerdo con Agudelo & Álvarez (2008), la intencionalidad de Laswell es darle herramientas de carácter positivo, racional y metodológico a la política, primero para comprender el proceso lo que permitiría saber cómo funciona y los mecanismos que utiliza y, luego de lograr el conocimiento de dicho proceso, se puede proceder a realizar mejoras teóricas, empíricas, sistemáticas que permitan encarar de mejor manera el proceso existente creando nuevo conocimiento en el momento de la decisión o gestión de dichas políticas (Valencia–Agudelo & Álvarez, 2008, p. 102).

Los aportes de Laswell al desarrollo de las políticas públicas son incontrovertibles, a partir de su obra se estructuró una disciplina social que, desde ese momento, ha venido ganando relevancia en espacios académicos y políticos. El enfoque pragmático que le dio y que diferenció esta emergente disciplina de otras de las ciencias sociales y humanas, pervive hasta nuestros días, conservando total y actual relevancia en el medio social.

Paradigmas epistemológicos y enfoques de políticas públicas

Paradigmas epistemológicos

El profesor Edgon Guba establece que en la investigación existen cuatro paradigmas, que son: el positivismo, el post-positivismo, la teoría crítica y el constructivismo, los cuales se fundan en la ontología, la epistemología y la metodología, que van desde lo realista a lo relativista; desde el dualismo objetivista hasta lo subjetivista; y desde la manipulación experimental hasta la hermenéutica dialéctica (Guba, 1990, pp. 18–27).

Cada uno de estos paradigmas ha fundamentado las distintas teorías sobre políticas públicas, que han aparecido desde que emergió la disciplina. El transcurrir por cada uno de estos paradigmas es algo que puede ser compartido por las ciencias humanas y sociales, es decir, cada una de estas ciencias se ha apropiado de alguno de los mencionados paradigmas para producir sus correspondientes enfoques teóricos; de esta tendencia no están exentos la ciencia política e incluso el derecho.

Por ello se busca una mayor claridad para la comprensión de la pluralidad de enfoques que existen en la disciplina, es por ello que se intentará aclarar con mayor profundidad los paradigmas mencionados anteriormente, trayendo a colación el ejercicio realizado con base en Guba (1990), enfatizando en la ontología, la epistemología y la metodología lo que nos permite concluir lo siguiente:

Positivismo

- a. Ontología: La realidad existe y se rige por las leyes de causa y efecto, que es posible conocer (Guba, 1990, p. 20).
- b. Epistemología: La investigación puede estar libre de valores (Guba, 1990, p. 20).
- c. Metodología: Las hipótesis pueden probarse empíricamente (Guba, 1990, p. 20).

Neopositivismo

- a. Ontología: La realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos (Guba, 1990, p. 20).
- b. Epistemología: La objetividad es un ideal, pero requiere una comunidad crítica (Guba, 1990, p. 20).
- c. Metodología: Crítica al experimentalismo y enfatiza los enfoques, la teoría y el descubrimiento cualitativos (Guba, 1990, p. 20).

Teoría crítica

- a. Ontología: La realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos (Guba, 1990, p. 25).
- b. Epistemología: Los valores median la investigación (Guba, 1990, p. 25).
- c. Metodología: Propone la eliminación de la falsa conciencia, y facilita y participa en la transformación (Guba, 1990, p. 25).

Constructivismo

- a. Ontología: Las realidades existen como construcciones mentales y son relativas a aquellos que las detentan (Guba, 1990, p. 27).
- b. Epistemología: El conocimiento y el conocedor forman parte de la misma entidad subjetiva. Las conclusiones son resultado de la interacción (Guba, 1990, p. 27).
- c. Metodología: Identifica, compara y describe las diversas construcciones que existen hermenéutica, dialéctica (Guba, 1990, p. 27).

El ejercicio del profesor Parsons (2012), además de ser un resumen lo suficientemente ilustrativo, permite entender que, si la disciplina nació y se consolidó fundamentándose en el paradigma positivista, la complejidad del objeto de estudio ha permitido el surgimiento de otros que, a su manera, han contribuido igualmente al campo de las políticas públicas; sin embargo, es necesario informar que aunque se ha presentado el auge de cada paradigma de manera consecutiva en el tiempo, no implica que uno haya superado al otro dejándolo exiliado, pues, hoy en día, es fácil encontrarse con estudios que responden a uno u otro paradigma. En el próximo acápite de este capítulo se podrá observar con mayor precisión cómo cada una de las anteriores teorías está orientada y estructurada según los paradigmas anteriormente descritos.

Los actuales enfoques de políticas públicas

Dentro del cúmulo de enfoques del análisis de políticas públicas, éstas se pueden agrupar en cuatro grupos: secuencial, tradicionales, integracionistas o interpretativistas (Roth–Deubel, 2010)

Enfoque secuencial, modelo clásico del ciclo de la política, por etapas o enfoque de los libros de textos. Sin temor a la duda, el modelo clásico de la política ha sido el más notorio y prestigioso. El estudio inicial de esta concepción emergió en el siglo veinte; inicialmente, fue propuesto por Lasswell durante los años cincuenta y, posteriormente, fue retomado veinte años más tarde por Jones. Las sugerencias iniciales indican que estos acercamientos permitieron darle un espacio académico determinado al análisis de las políticas públicas (Roth, 2010, p. 25). Convirtiendo a las PP como el centro del análisis y este a su vez se subdivide en varias etapas que se estudian cada una por separada, lo que significa una inequívoca incidencia del positivismo y el neopositivismo (Roth–Deubel, 2010, p. 25).

Las etapas que se han propuesto y desarrollado a partir de los años cincuenta y hasta los ochenta del siglo veinte, comprenden una delimitación sucesiva y lógica que ha permitido el desarrollo de numerosas investigaciones que se especializan en una u otra etapa. En términos generales, se han propuesto cinco fases, que en su orden son: “definición o identificación del problema y la construcción de la agenda pública; la formulación de soluciones; la toma de decisión (o legitimación); la implementación; y finalmente, la evaluación” (Roth–Deubel, 2010, p. 26).

Esto, como lo explica el profesor estadounidense, permitió, como ya se dijo, la producción de múltiples teorías “parciales” para cada etapa de la secuencia. En palabras del autor, constituyó la potencia del modelo y al mismo tiempo, paradójicamente, su mayor debilidad, como quiera que las investigaciones en Políticas Públicas, exigen una comprensión holística del tema, tal como se expresó en la introducción de este capítulo.

Definición de los problemas y construcción de agenda

Según el profesor Roth, los principales exponentes de esta sub-etapa son: Roger W. Cobb y Elder Charles D. (1983), John W. Kingdon (2014) y Philippe Garraud (1990). En ellos la identificación de un problema, es el proceso mediante el cual una situación específica y particular llama la atención de un tomador de decisión que, más tarde puede ser considerada la materia prima de una política pública. No obstante, este proceso está supeditado a dos situaciones que la limitan. La primera, es que la posibilidad de atención del gobierno es limitada. Con ello, en nuestras palabras, los autores quisieron significar que, en una situación de dirección, las cuestiones problemáticas o conflictivas siempre son superadas por el tiempo con el que se cuenta para conjurarlas. La segunda, es que los problemas no se pueden sustentar en cifras a priori, sino en los resultados tangibles. Es decir, si una situación problemática es lo suficientemente llamativa para despertar las preocupaciones de un

conjunto de ciudadanos, esta no dependerá exclusivamente del hecho como tal, sino también, de las creencias y valores de esos individuos. Dicho de otro modo, la lupa con la que miramos las situaciones problemáticas es diferente en cada uno, damos una interpretación disímil a cada necesidad. En palabras de Wildavsky, los problemas son una creación humana y al serlo existen millones de concepciones y de posibles definiciones (Wildavsky, 2007, pp. 53–79).

Las PP deben nutrirse necesariamente de las necesidades y las realidades sociales de un grupo poblacional. Como ya se referenció anteriormente, hay una polisemia inconmensurable de lo que es una situación conflictiva y la manera en que percibimos cómo debe dársele solución, así entonces, la dificultad no es solo la construcción de la agenda, sino también la definición del problema. Este último punto cobra capital importancia ya que el concepto en sí mismo permite elegir una posible solución a ese particular hecho social. En palabras nuestras, el proceso o la sub-etapa de la construcción de la agenda pueden tener unos efectos sobre la vida de las personas o sobre sus realidades sociales.

Para significar el planteamiento anterior, dos de los más importantes autores de la teoría, bosquejan un ejemplo bastante ilustrativo: el envejecimiento. Según su exposición, por mucho tiempo se pensó que el problema de la vejez era únicamente una consecuencia inmanente a la condición humana, el giro en la argumentación se dio cuando se empezó a considerar el adulto mayor como parte de una categoría social desigual y, por lo tanto, sujetos de especial protección. En otras palabras, poco después de los años cincuenta, Estados Unidos comenzó a implementar una serie de programas de atención especial para los adultos que habían alcanzado su etapa mayor. Dichos programas asistenciales son la base para hoy considerar que, la prelación en la atención de los adultos mayores, constituye una necesidad esencial de cualquier sociedad y prioridad de cualquier gobierno.

La formación de la agenda pública es necesariamente una decisión, por lo que depende en mayor medida del contexto donde se desarrolle. Es decir, la determinación está ampliamente subordinada a los paradigmas sociales que dominen las mentes de los tomadores de decisiones, ampliamente dominada por grupos pequeños, estructurados y tradicionales. Para comprender el fenómeno, autores como (Cohen, March & Olsen, 1972) ofrecieron un arquetipo al que se le denominó “bote de basura” considerando dentro del mismo que se requieren cuatro elementos autónomos: las personas; los problemas; las soluciones; y la elección de oportunidades (Cohen, March & Olsen, 1972, p. 3).

En consonancia con lo anterior, según la teoría propuesta, las decisiones parecen estructurarse a partir del análisis de las instituciones involucradas en cada elemento, su protagonismo y su quehacer. Sin embargo, dichos elementos son vistos como volubles y azarosos. En resumen, la creación de la agenda es siempre una compleja mezcla de protagonistas que dedican tiempo a ciertos asuntos que son más o menos importantes que otros que deben y quieren atender. En otras palabras, “hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades. y de la misma manera hay siempre “soluciones” flotando en el aire, en busca de problemas a resolver” (Elder & Cobb, 1983, p. 82).

Los autores más representativos de esta sub-etapa afirman con vehemencia que este es un proceso bastante atropellado y en muchos momentos, bastante frustrante. Como soporte de su indicación, reiteran que el acceso a la construcción de la agenda es convenientemente exclusivo; quienes participan en ella, deben estar lo suficientemente preparados para fructificar o sacar el mayor provecho a circunstancias determinadas, en sus palabras, “una cosa es perder la oportunidad, pero otra quizá peor es ganar una propuesta mal planteada y concebida” (Elder & Cobb, 1983, p. 102).

Otro de los elementos que es necesario resaltar es que la construcción de agenda pública no debe dejar pasar por alto, los diferentes asuntos sociales en disputa, además, de los roles que adquieren los medios de información o comunicación como determinantes para incidir, sin olvidar los presupuestos científicos y teóricos de los gobiernos como son: la democracia estable, efectiva, eficiente y responsable (Dorantes, 2008, p. 72). En otras palabras, quienes se atrevan a obviar el tema de construcción de la agenda, desde los presupuestos indicados, corren el riesgo de “envenenar las aguas que alimenten las reformas necesarias que mantengan, o mejoren, la salud de la vida pública” (Dorantes, 2008, p. 72).

La formulación de soluciones

Una vez se ha definido o identificado el problema y se ha construido la agenda, quedan dos cuestiones por determinar, la primera comprende la causalidad de aquel, es decir, fijar la causa y la consecuencia de la dificultad; la segunda, responde a la pregunta: ¿Qué hacer con aquel factor responsable causante de la contrariedad?; y es justamente allí, donde entramos en un espinoso terreno denominado “el ámbito de la responsabilidad política y moral” (Meny & Thoenig, 1992, p. 120). Y, más que determinar el compromiso, se debe acordar con claridad, quién debe asumir tamaña responsabilidad.

La formulación de soluciones puede ser abordada en dos etapas: “la del análisis y la de la selección” (Meny & Thoenig, 1992, p. 136). La primera, comprende un trabajo en el que se observarán las alternativas, se evalúan las probables consecuencias y todo lo que de ello se desprenderá; en otras palabras, es aquí donde se analizan los efectos que se induzcan y los que realmente se esperan, y aún más importante, determinar la necesidad de actuar o no hacerlo. En palabras de los autores: “La característica del trabajo de análisis es un ir y venir entre la simplificación y la complejidad, ya se trate de los objetivos, las

soluciones o los efectos” (Meny & Thoenig, 1992, p. 136). Lo cierto es que, las autoridades tienen una tarea que no es nada fácil: investigar.

La fase de la selección, por el contrario, ya no se centra en observar la multiplicidad de los caminos, ahora se trata de reducirlos a uno solo, teniendo en cuenta factores divergentes como los normativos, utilitaristas, entre otros. La consideración de las disyuntivas puede generar variadas tácticas, entre ellas: “los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje” (Meny & Thoenig, 1992, p. 136). En palabras de quienes escriben, la decisión de una de las opciones está siempre permeada por la publicidad política.

Los autores que han desarrollado la fase de la formulación coinciden en afirmar que la materia prima y el proceso mismo están ampliamente vinculados, dicho de otro modo, es dable afirmar que la meta no está definida desde el principio ni el proceso que se implementará es deducible. En palabras de los autores “la explicitación de los objetivos y la exploración de los medios progresan a la par, por iteraciones sucesivas” (Meny & Thoenig, 1992, p. 136). La experiencia nos ha enseñado que, aparentemente, el aparato de la administración pública está en constante movimiento, no obstante, las respuestas que se buscan están al final del trayecto y no en el camino mismo.

Con todo, es indudable que la acción pública estriba sobre valores o ideologías, sin embargo, “la factibilidad y el realismo también cuentan mucho en la calidad de la formulación que adopta el decisor público” (Meny & Thoenig, 1992, p. 137). Como corolario de lo anterior, se presenta lo que los autores denominan el “cálculo social”, que sincretiza dos conceptos fundamentales: “la factibilidad política y la racionalidad técnica” (Meny & Thoenig, 1992, p. 136). El primero, responde a la pregunta de si las metas perseguidas y los procedimientos mediante los cuales se le dará trámite son tolerables a terceros, es decir, ¿son digeribles para los tomadores de decisiones?; mientras que la segunda

responde a la pregunta de si entre objetivo y solución es dable predicar compatibilidad.

Cimentar un proceso de decisión supone, sin duda, concatenar movimientos en los que habrá de vincularse un sinnúmero de funcionarios de todo el andamiaje de la administración pública, en un proceso que no tiene un curso, necesariamente lineal. Dicho de otro modo, no siempre una formulación de solución está puesta inmediatamente después al análisis de una dificultad, el análisis de esta puede quedar en el camino porque es, simplemente, sustituida por otra desavenencia o porque sencillamente tiene todo o nada que ver con el conflicto que está al inicio del trayecto. Para ilustrar lo anterior, los autores indican que: “la agenda se transforma, se extiende o se contrae. O bien aparecen opciones que no tienen demasiado que ver con el dato considerado, pero que atraen la atención de los actores” (Meny & Thoenig, 1992, p. 137).

De contera, también se advierte que la fase de formulación de soluciones se entrega a terceros, quienes cambian la perspectiva de la dificultad, en otras palabras, asumen el control en su beneficio “En resumen: la fase de formulación puede revestir aspectos en apariencia desordenados, diluidos en el tiempo y no lineales” (Meny & Thoenig, 1992, p. 137).

La toma de decisiones o legitimación de la política pública

Según el profesor Roth–Deubel (2010), los principales exponentes de esta sub-etapa son: Herbert A. Simon (1959), Charles Lindblom (1959), Graham T. Allison (1971), James March G. y Johan Olsen P. (1972) y Lucien Sfez (1976). En contraposición con la fase de formulación de soluciones, esta fase parece más sencilla y predecible. En palabras de quienes escriben, lo que se espera es que el individuo o institución responsable, con el derecho y el deber de solucionar, resuelva. Ahora, lo que puede hacer el tomador de decisión es acogerse o no a las

recomendaciones de sus asesores, el ejercicio es innegablemente potestativo, donde, sin duda, se hace uso de la facultad discrecional, construyendo y de-construyendo, como bien o mejor le parezca.

Lo peligroso de la legitimación es que quien decide no puede hacerlo todo, debe ir caminando por un oscuro camino, esperando que sus funcionarios actúen en consecuencia a los valores, preferencias o intereses de la administración (Meny & Thoenig, 1992, p. 137). No queriendo decir con lo anterior que esta fase sea un mero protocolo, todo lo contrario, que la firma o decisión esta revestida de legitimidad, autoridad, oficialidad e irreversibilidad (Meny & Thoenig, 1992, p. 137). Siendo la legitimación un proceso de adopción de criterios, naturalmente, aceptada por los terceros interesados, se consolida una solución que solo será atacable poniendo en tela de juicio el sistema constitucional y político y su legalidad, lo que se expresaría en la amenaza del mismo por medio de huelgas o guerra civil entre otros (Meny & Thoenig, 1992, p. 138).

Otros exponentes de esta teoría, Peter Bachrach y Morton S. Baratz, nos invitan a pensar en el sentido negativo de la acción, es decir, la “no decisión” (Bachrach & Baratz, 1962, p. 949). En otras palabras, se legitima la inactividad del Estado con el fin de no intervenir o cambiar los valores, ritos, procedimientos y actores (Meny & Thoenig, 1992, p. 138). Es como si decidieran sepultar o esquivar el problema por medio de cuatro tácticas:

- Sanciones
- Propaganda
- Cambios de procedimientos
- Contención de la fuerza pública (Meny & Thoenig, 1992, p. 138)

De conformidad con lo anterior, y a manera de ejemplo, los autores Meny y Thoenig proponen pensar en la nacionalización de inmigrantes, las autoridades públicas delegarán la solución de la dificultad a un

grupo de expertos para que lo hagan públicamente, en televisión, por ejemplo; así, le demostrarán a detractores y a los aliados que la tarea no es nada fácil, esperando que el problema sea olvidado, o que por lo menos, se mantenga el *statu quo* (Meny & Thoenig, 1992, p.138).

Fase de la implementación

Según el profesor Roth–Deubel (2010), la fase de implementación de la Política Pública se conoce con las obras pioneras de Philip Selznick, *Fundación de la teoría de la organización* (1948), *Autoridad del Valle de Tennessee* y *Un estudio en la sociología de la organización formal* (1949). Luego se desarrollará con Jeffrey L Pressman, & Aaron B Wildavsky, en su libro *Implementación: cómo las grandes expectativas en Washington se ven frustradas en Oakland* (1984); después Eugene Bardach lo retomará en *El juego de implementación: lo que sucede después de que un proyecto normativo se convierte en ley*, (1977), también tendrá un camino similar Richard Elmore con su artículo “Mapeo hacia atrás: investigación de implementación y decisiones de política” (1978); finalmente podemos encontrar a Paul Sabatier y Danie Mazmanian con su obra *Las condiciones de implementación efectiva: Una guía para lograr los objetivos de la política. Análisis de políticas* (1979), (ver Roth–Deubel, 2002). La fase de la implementación sucede cuando la Política Pública ha alcanzado su proceso de ejecución, de puesta en práctica, de dirección o administración, es decir, cuando se producen las acciones y efectos derivados del marco legal en que se incluyen las acciones materiales del mismo (Meny & Thoenig, 1992, p. 158).

Dicho lo anterior, ejecutar, implementar o poner en práctica son términos iguales para esta fase del enfoque secuencial. Así, sus mayores exponentes indican que bajo una perspectiva de *top–down* (de arriba hacia abajo) es importante para la ejecución ya que se entiende que la decisión ya se ha tomado, es decir, supuestamente, ya se ha logrado lo

más importante, es como si las disposiciones se hubieran tomado en el centro del problema y solo quedara la implementación en la periferia, porque en condiciones normales la ejecución es más simple (Meny & Thoenig, 1992, p. 158).

Implementar implica una de dos situaciones: creación o cambio, razón por la cual autores como Parsons, aduce que al final la implementación es describir el cambio (Parsons, 2013, p. 655). En nuestras palabras, es la disertación de la ocurrencia o de la inducción al cambio mismo, se trata de una observación minuciosa a las organizaciones directas e indirectas de un entramado político particular, con el objeto de determinar sus interacciones y las motivaciones de estas. De hecho, la fase de la implementación es dable observarla en otros estadios que, aunque diferentes, guardan considerables similitudes, es el caso de la guerra, por ejemplo, en el libro *De la Guerra* de Clausewitz se podría construir una similitud fundada en que la implementación, al igual que la guerra, es la continuación de la formulación o a política por otros medios (Clausewitz, 2017, p. 51; Parsons, 2013, p. 656).

Partiendo de la premisa de que implementar es poner en práctica, debemos incluir otro actor en la obra, la pregunta más atinada es determinar cuál es el papel del administrador, precisando que la Política Pública y el papel de aquel no es disímil. Dicho de otro modo, la tarea del administrador consiste en poner en práctica la decisión al momento de realizar la implementación, o ejecución, de la política.

Durante los años ochenta del siglo pasado, los analistas de las Políticas Públicas tenían una tendencia desacertada acerca de su papel, es decir, para ellos el papel de formulación y legitimación estaba íntimamente relacionado al de la implementación, no hacían la necesaria distinción, en palabras del autor recién comentado: “Cada Política Pública era juzgada en función de los tomadores de decisiones, no a partir de la implementación de ideas que ‘suenan bien’ en los discursos de los

líderes nacionales y locales en la atención directa y cotidiana al público” (Parsons, 2013, p. 482).

Razones similares han aportado las enseñanzas de las teorías de los ingleses y los estadounidenses. Los anglosajones nos hacen un llamado enfático a diferenciar entre un político y un tomador de decisión. Como corolario de lo anterior, y a modo de quienes escriben, una aplicación al sistema colombiano nos llama a hacer una minuciosa diferenciación entre las instituciones que crean normas, legislativas o no, y quiénes están obligados a implementarlas; así, la responsabilidad de las autoridades legislativas en los diferentes órdenes (Congreso, Asambleas, Concejos) termina cuando debe ser reglamentada o puesta en práctica por el ejecutivo (presidente, gobernador o alcalde).

No obstante, estas prácticas ideales tienden a la irrealidad, nada más equivocado que pensar que la creación de una norma que lleve inmersa una Política Pública no estará mediada por intereses particulares; tomadores de decisiones, políticos y burócratas son “personas con ideas, valores, creencias e intereses que usan para influir en la Política Pública” (Parsons, 2013, p. 656). Sin embargo, no hacer aquella distinción que se acaba de esbozar no resulta tan gravosa, toda vez que en regiones europeas donde aquellas separaciones no interesan, lo que sí exige es que el tomador de decisión tenga un papel con más disposición, es decir, los servidores oficiales se han “caracterizado por desempeñar un papel más dinámico en cuanto a las Políticas Públicas” (Parsons, 2013, p. 482).

La evaluación de las políticas públicas

En el enfoque clásico del ciclo de política, la evaluación, constituye la última de las etapas, pero no por ello, menos importante que las demás, de hecho, para Roth como para otros autores, esta fase “ha generado prácticamente la creación de un campo profesional específico, casi autónomo del análisis de Política Pública con su institucionalización en numerosos países” (Roth–Deubel, 2010, p. 26).

Toda vez que nos encontramos analizando la política pública desde el modelo clásico y, por tanto, los teóricos han recorrido un camino eminentemente “objetivista, cuantitativista, centrado en la medición” (Roth–Deubel, 2010, p. 26), hasta trascender a razonamientos que fueran incluyendo el estudio de un considerable conjunto de “criterios, de variables, en particular cualitativos, y de puntos de vista a medida que se percibieron los límites y las lagunas” del enfoque secuencial (Roth–Deubel, 2010, p. 26).

Los estudios de la fase evaluativa se han instituido en el análisis de teorías causalistas. Desde los principios del siglo veinte, se consideraron simples causalidades hasta llegar a proponer modelos compuestos, los cuales han mostrado su interés en el impacto o en la satisfacción que genera en la ciudadanía. Afirma Roth, que sus principales exponentes han sido, Egon G. Guba, y Yvonna S. Lincoln, (1989); Eric Monnier, (1987); Peter H. Rossi, Howard. E. Freeman y Mark W. Lipsey (1993); Marie–Christine Kessler, Pierre Lascoumes, Michel Setbon y Jean–Claude Thoenig (1998) (Roth–Deubel, 2010, p. 27).

Lo que es notorio en la actualidad es que los modelos que se han propuesto para la implementación de la última fase de la etapa del enfoque secuencial han ido mutando a un fenómeno muy recurrente en nuestros días, esta es la aplicación del New Public Management o la medición de la gestión pública que viene siendo aplicada desde finales del siglo veinte (Roth–Deubel, 2010, p. 27). En otras palabras, lo que se busca es una evaluación de la eficiencia de los resultados.

El diccionario de la RAE ha definido la eficiencia como la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado” (RAE, 2020, línea. 1). Así las cosas, uno de los ejemplos en los que mejor puede ilustrarse lo recién dicho es en “el análisis costo–beneficio”, por otro lado, los resultados de los que habla la reciente práctica son meramente, los cuantificables. Para lograr lo anterior, se han erigido

escenarios como en los que se hacen las famosas rendiciones de cuentas y se han mantenido otros más clásicos como las auditorías.

Como se indicó líneas atrás, (Guba y Lincoln, 1989) fungen como los pioneros en la evaluación de las PP, aunque sus puntos de vista son más críticos hacen una invitación a la “renovación y a la democratización” (Roth–Deubel, 2010, p. 27), de la última etapa del modelo clásico, lo que claramente indica una sugestiva propuesta de abandono de posturas “positivistas y tecnocráticas” (Roth–Deubel, 2010, p. 27).

Un punto de coincidencia se hace visible en los autores que han desarrollado las fases del modelo clásico de las Políticas Públicas, este es el de la irrefutable e indeclinable postura de encontrar las respuestas en los fundamentos y métodos del conocimiento científico, en la objetividad positiva o científica. Consideraciones que han sido estimadas como “fallidas” por sus contradictores.

Vale la pena recordar que Lasswell, pionero de la teoría, fue quien condujo los inicios en darle valor al análisis de las recomendaciones (Roth–Deubel, 2010, p. 27). La postura, tal como lo indica Roth ha favorecido que los analistas, se conviertan en tecnócratas, perspectivas que, aun en nuestros días, son bastante frecuentes. Para entender el fenómeno, Roiz, implementó dos caminos uno por medio de la ingeniería política, que consiste en reparar lo que queda del Estado y, la segunda, buscando en la teoría política las categorías conceptuales que le dan sentido (Roiz, 2007, p. 9).

Según Roth, uno de los grandes cuestionamientos al modelo fue el propuesto por Dror en 1970, quien fundamentó su crítica en el cambio que urgía en la “metodología científica tradicional” (Dror, 1970, p. 4), en sus palabras, era necesario trascender los análisis de PP tradicionales, y para ello se debían incluir varias disciplinas o las que se realizan con la cooperación de varias de ellas; a lo que nos invitó este autor fue a incluir como elementos necesarios para el trabajo los procesos

extra-rationales (intuición, carisma ...) como los procesos irracionales (la profunda motivación) (Dror, 1970, p. 10)

La crítica de Dror fue reafirmada por Majone veinte años más tarde. Para este autor, según el profesor Roth, las vicisitudes de las Políticas Públicas no se resuelven en el laboratorio, porque la realidad social no se puede confrontar de la manera tradicional (Roth–Deubel, 2010, p. 28). En palabras nuestras, la elaboración de una Política Pública debe cimentarse en la percepción de los fenómenos de los que se pretende mitigar su efecto, haciendo de ellos el punto de partida para la invención de nuevos modelos que ofrezcan una solución capaz de alternar funciones semejantes.

Siguiendo al mismo autor y a su contribución crítica, este señaló de “ilusorio” el objetivismo, “pretendida objetividad o neutralidad científica” (Roth–Deubel, 2010, p. 28), dentro de las PP. Agregándole el rol que asume el investigador en asuntos de política, le indicó que no puede separarse del “contexto político” en donde desarrolla su trabajo. Con ello reafirmó el viejo aforismo de que gobernar no es una ciencia exacta, sino más bien un arte.

Los críticos de la teoría no se detuvieron en sus posturas, reafirmaron su idea de que el enfoque secuencial carece de “teoría causal”, adolece de, en palabras del profesor Roth, del *top down* (de arriba abajo) o de la visión legalista, posturas estas ideales para los tecnócratas e ingenieros sociales, tales como Paul Sabatier y Hank C. Jenkins–Smith. De hecho, a finales del siglo veinte, Sabatier y otros analistas consideraron que era necesario replantear el modelo secuencial, ya que el mismo no cumplía con las expectativas y por tanto era necesario cambiarlo (Roth–Deubel, 2010, p. 28).

Lo que tampoco se hizo esperar fue el viraje epistemológico que debía asumir la teoría clásica, es decir, trascender de las posturas positivistas a las críticas o construccionistas y así llegar a una genuina

renovación del análisis de las Políticas Públicas. El autor estadounidense lo denomina en su texto como el “giro argumentativo” o mejor decirlo, político. Majone también esboza en sus posturas las limitaciones de los enfoques habituales, señala un recurrente fenómeno para comprenderlo: el uso del análisis “costo–beneficio” que, a más de veinte años del nuevo siglo, sigue tan vigente en la práctica pública, en la académica, en los trabajos científicos y en el gobierno mismo. Nuestro país, Colombia, es una clara muestra de ello.

Según el profesor Roth, Majone, quien se muestra como el principal crítico del Modelo Clásico del Ciclo de la Política, se apoyó en los “avances contemporáneos de la epistemología” para ilustrar que el “decisionismo tecnocrático” muestra bastantes inconsistencias y afirmó que es imposible disponer de evidencia científica para ejercer la acción pública. Para redondear la idea se indican tres conceptos necesarios para tener en cuenta: acciones y efectos complejos, argumentación y persuasión en la formulación, y el cómo se toman las decisiones.

En consonancia con lo anterior, lo que propone el crítico de la teoría es una redefinición de las disertaciones dogmáticas “sobre teoría argumentativa y retórica de Aristóteles” (Roth–Deubel, 2010, p. 29). En otras palabras, la exhortación es a que se repiense el indefectible papel protagonista de la argumentación en el proceso de las PP, esto con el fin de que los estudios a que haya lugar tengan más participación ciudadana y así dotar de racionalidad las investigaciones. En opinión de quienes escriben, se hace una amigable invitación a que se retomen los espacios ciudadanos de deliberación, como nos lo enseñó la historia con las antiguas ciudades griegas, en las que en plaza pública se edificaban espacios de discusión. Dicho de otro modo, hacer un Ágora contemporáneo de debate de “teoría política y democracia radical deliberativa y participativa” (Roth–Deubel, 2010, p. 29).

A pesar de lo anterior, Majone advierte que las deliberaciones se deben acompañar no solo de la crítica, sino también de su defensa y educación. Es decir, no es solo la expulsión desordenada de datos, la deliberación debe contener un discurso público estructurado y argumentado intelectualmente (Roth–Deubel, 2010, p. 30). Cobra plena vigencia la célebre frase del gran Aristóteles en su obra *Retórica* (1999): “es necesario deliberar sobre todo lo que puede ser de otra manera” (Roth–Deubel, 2010, p. 30).

Después de todo, según el profesor norteamericano las teorías de Lasswell tienen efectos ultra activos, en particular, sus miramientos a los valores, los cuales fueron menguados por los investigadores que repensaron su teoría en los años sesenta y setenta, cuando se posicionaron con vehemencia las pretensiones objetivas y positivistas de la ciencia política con clara dominación del “*Project of rationality*”. Dicho lo anterior, los enfoques pospositivistas y construccionistas nacieron con la fuerza y la jerarquía que les concedió Lasswell en los años cincuenta, lo anterior, en lo tocante a presupuestos axiológicos.

La generalidad de los autores que se han estudiado en el enfoque secuencial cuestionado, reconoce que la acción pública está explicada por disimiles factores que la soportan; por supuesto, de ninguna manera se dejan de lado las evidencias científicas, lo que debe ser materia del debate son: “los intereses, los actores institucionales y los factores cognitivos (ideas y valores) [...] en los procesos de construcción e implementación de las Políticas Públicas y, más generalmente, en la política” (Roth–Deubel, 2010, p. 30).

La gran conclusión del profesor Roth es afirmar, de manera inequívoca, que la acción pública es una tarea que supone un grado de complejidad bastante alto, y la pretensión de hacer leyes ecuménicas basadas en variables cuantitativas adolece de sesgo. Pese a la afirmación anterior, lo que advierte el profesor Roth es que la unificación de la

multiplicidad de factores puede tener un efecto contraproducente, es decir, incluir las instituciones, la racionalidad económica, y las científicas, además de que las ideas necesitan utilizar metodologías menos obvias, pero más complejas. Para ello, el profesor Roth en su gran obra, publicada hace un poco más de diez años, propuso un esquema en términos muy generales, en donde se dispuso a concentrar las diversas corrientes analíticas en tres grandes grupos teóricos, a saber:

- a. Teoría tradicional: en este grupo se hace hincapié en las variables y efectos de corte objetivo que explican las PP (Roth–Deubel, 2010, p. 31).
- b. Teoría integracionista o mixta: en contraposición con la anterior, esta estima insostenible la idea de explicar Políticas Públicas desde variables cuantificables. Lo novedoso de esta teoría es complementar el esquema general explicativo con el anejo de conceptos subjetivos (“referencias, creencias, comunidad epistémica, ideas, etc.”) (Roth–Deubel, 2010, p. 31).
- c. Teoría interpretativista: esta teoría estima que los análisis positivistas y neopositivistas claudicaron en sus pretensiones de construir ciencias de la política, dicho de otro modo, este supuesto evoca lo dicho por Lasswell en los años cincuenta, es decir, hace un llamado a sus conceptos valorativos y llama la atención sobre buscar en las Políticas Públicas interpretación más no explicación, para ello recuerda que el giro argumentativo implica aunar la retórica, la subjetividad y los discursos (Roth–Deubel, 2010, p. 31).

Para concluir, el enfoque secuencial cuestionado sostiene que el análisis de la política es un ingrediente *sine qua non* del debate político, en donde debe primar la erística a manera de combate científico argumentativo y probatorio (Roth–Deubel, 2010, p. 31). En el remate del enfoque secuencial, el profesor estadounidense esboza la

importancia de no solo considerar elementos científicos, sino también, del arte de la persuasión para imponer políticas, aún más, en los modelos democráticos. Para darle fuerza a este supuesto, parafraseó a Bourdieu, el análisis sociológico es un combate que debe ser llevado a la política (Roth–Deubel, 2010, p. 31).

Una mirada a los enfoques tradicionales

Como se ha indicado en repetidas ocasiones, los enfoques tradicionales están basados en “teorías objetivistas y factores medibles” (Roth–Deubel, 2010, p. 32). Sus enfoques epistemológicos están direccionados al neopositivismo y a las teorías de elecciones racionales, por tanto, se fundan en principios de economía neoclásica e individualismo metodológico (Roth–Deubel, 2010, p. 32). El profesor Roth–Deubel, hace una afirmación certera al indicar que estos enfoques de análisis de Políticas Públicas están cohonestados, inclusive, por instancias internacionales. Sus influencias tienen predominio particularmente desde los años sesenta y siguen vigentes hasta nuestros días.

A lo anterior, autores como Edith Stokey y Richard Zeckhauser, citados por el gran crítico de la teoría, Majone, suman una nueva variable: la del problema económico. Para ellos, el inconveniente de la política es el mismo de la ciencia económica, radica en la distribución de los recursos para diferentes fines (Roth–Deubel, 2010, p. 32). No obstante, los autores presentan una postura que señala que la nueva teoría es más que una dificultad de repartición de recursos escasos, como quiera que sea también una “estrategia discursiva o retórica” (Roth–Deubel, 2010, p. 32), que propugna por la siembra de ideas en el imaginario colectivo, haciendo creer a la universalidad de que sus conclusiones están revestidas de validez. A ello se suma una noción compleja que trasciende el concepto de “ley social, verdades o pruebas” y llama la atención por un revolucionario neologismo denominado “lecciones aprendidas” (Roth–Deubel, 2010, p. 32).

Para los tradicionalistas, las Políticas Públicas no son más que un trofeo de guerra, una batalla por “intereses objetivos [...] que pueden ser, según teorías elitistas” (Roth–Deubel, 2010, p. 32), la que se libra entre los individuos o grupos de individuos que conforman una sociedad. Según otras proposiciones, como las marxistas, la lid es protagonizada por la “lucha de clases o fracciones de clases” (Roth–Deubel, 2010, p. 32), aunque, de cualquier manera, el acicate siempre será el mismo: el control legitimado del Estado.

Como quiera que esta teoría considera que la variable económica es un factor que también está inscrita en las PP, desde un enfoque “neomarxista”. Por ello, uno de los autores de dicha corriente, Claus Offe, señala cómo el Estado de bienestar contribuyó a morigerar la disfuncionalidad sistémica entre la sociedad y la economía, lo que conllevó a la lealtad de los ciudadanos (Offe, 1990). En nuestras palabras, la gradación de la sociedad, la cual surge como una dificultad, es solucionable con factores como los de la provisión de elementos que solidifiquen el valor de la equidad, además, evita la obediencia ciega al Estado, haciendo que la brecha de la estratificación y la economía se reduzca.

A su turno, aparece en escena con una contraposición al autor anterior, otro de los llamados tradicionalistas, Pulantzas, indica que la tarea de perpetuación de las relaciones sociales se logra por medio de una serie de compromisos que mantienen el frágil equilibrio, es decir es “perpetuar las relaciones capitalistas de producción” (Roth–Deubel, 2010, p. 33), o sea, para él, las políticas sociales, no tienen otra misión que eternizar el sistema económico y social basado en medios de producción, los cuales pertenecen a los privados, por supuesto, a los más beneficiados en la escala de estratificación.

Si bien las posiciones ideológicas de los autores recién citados se contraponen, es dable afirmar que encuentran un punto de convergencia. Su punto de inflexión lo encuentran en que sus análisis adolecen

de cientificidad, es decir, estriban en una variable objetiva. En nuestras palabras, los principios basilares de sendas perspectivas buscan solidificar sus nichos; en palabras del profesor Roth–Deubel, su “núcleo duro” (Roth–Deubel, 2010, p. 33).

Los enfoques integracionistas

Los llamados enfoques integracionistas son de carácter mixto porque combinan elementos propios de distintos paradigmas epistemológicos: combinan elementos del positivismo, pasando por el post positivismo y llegando incluso a tomar aspectos propios de la teoría crítica. En palabras de Roth–Deubel: “Muchos de los analistas que pertenecían al primer grupo, a partir de los años ochenta y noventa se han desplazado hacia posturas que integran factores de tipo institucional y/o cognitivo a las explicaciones basadas en los factores ‘objetivos’ tradicionales” (Roth–Deubel, 2010, p. 33).

Centraremos nuestra atención, por considerarlos los más relevantes, en el neo institucionalismo, el *Advocacy Coalitions Framework* y los enfoques de redes, que son parte del grupo integracionista pero que, sin embargo, presentan cada uno ciertas particularidades.

Neo institucionalismo

El neoinstitucionalismo como enfoque de políticas públicas, va a construir su actividad nuevamente alrededor de las instituciones, pero agregándole el análisis y explicación que brinda la acción pública y la conducta humana (Roth–Deubel, 2010, p. 33). Sin embargo, además de las instituciones, a la hora de realizar cualquier análisis o investigación de fenómenos políticos, es necesario tener en cuenta cada conducta, ideas e intereses individuales y grupales que están en juego (Lozada–Lora & Casas–Casas, 2008, p. 179). Es por ello, que el neo institucionalismo considera que existe una influencia mutua entre las instituciones y los actores sociales, superando aquella concepción propia del

institucionalismo tradicional que plantea una relación lineal entre ambos, es decir, la absoluta pasividad del actor ante la influencia determinada de la institución.

Este paradigma surgió a finales de siglo veinte, para responder al *conductismo* corriente de influencia positivista mediada por el uso de técnicas cuantitativas, con el afán de dotar de un mayor rigor científico los resultados de sus estudios que se centraron, principalmente, en el funcionamiento de los diferentes sistemas políticos, y también incurrió en el estudio del comportamiento político de los individuos. Es por ello que el institucionalismo intenta rescatar las instituciones que se vieron relegadas en el enfoque behaviorista. Los mayores representantes o incluso padres de movimiento fueron March G. James & Olsen Paul Johan, los cuales publican el libro *Redescubriendo las instituciones, teoría organizacional de la ciencia política*, en donde revigorizan las tesis institucionalistas, dándoles un nuevo matiz. Así entonces, las instituciones propuestas se definen desde su estructura formal, incluyendo las reglas de procedimiento, las creencias, paradigmas, culturas y saberes y tecnologías (Roth–Deubel, 2015, p. 95). La ampliación del concepto implicó confusiones acerca del verdadero alcance de las instituciones, sin embargo, esto no impidió que se siguiera abordando desde distintas ciencias sociales; consecuentemente, es posible distinguir neoinstitucionalismo histórico, económico, e incluso, sociológico (Roth–Deubel, 2015; Wayne, 2007).

Por otra parte, el neo institucionalismo cobra relevancia para la disciplina de las políticas públicas, porque al preocuparse más “por los procesos [...] que, por los resultados, esto es, por el funcionamiento interno de las instituciones en la producción de políticas públicas, más que por los efectos que éstas pueden tener en la sociedad” (Vergara, 1997, p. 36).

Lo anterior dio paso a gran cantidad de análisis que se centraron en el estudio de reglas sobre la toma de decisiones y la conducta de

los actores que representan las instituciones (Vergara, 1997, p. 36). De esta manera, un análisis de política pública que se apoye en el neo institucionalismo debe partir de una evaluación de la toma de decisiones institucionales que convergen también en sus actores, además de los intereses de determinada institución, los intereses (cargados de valores e ideas) de distintos actores sociales que participan e influyen ese proceso.

El marco de coaliciones de causa o *Advocacy Coalitions Framework* – AFC

El marco de coaliciones de causa proviene del periodo de los años ochenta del siglo pasado, cuando se intentó integrar los datos técnicos existentes a la tarea de la implementación de las políticas públicas (Roth–Deubel, 2015, p. 104). El principal exponente de este enfoque será el profesor Paul A. Sabatier quien, junto a Jenkins Smith, contribuyó a la creación y consolidación del enfoque. También el trabajo del profesor norteamericano Harold D. Laswell, sirvió como punto de partida para el ACF de Sabatier y Jenkins, es decir, estos últimos utilizaron el ciclo de política pública con el fin de mejorar esas limitaciones (Serrano–Rubio & Rosero–Vera, 2010, p.185) y la intención de determinar; en primer lugar, cómo se da el cambio en las políticas públicas, y, en segundo lugar, qué papel juega la información científica y el aprendizaje en el mencionado proceso de cambio (Serrano & Vera, 2010). Autores como Martha Isabel Gómez–Lee (2012) coinciden con lo anterior y afirman que el ACF “es un modelo teórico que pretende explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas abarcando la complejidad del proceso que da lugar a las mismas e incorporando a las ideas como variable explicativa” (Gómez–Lee, 2012, p. 16).

Este enfoque se caracteriza por haberse actualizado mediante una serie de correcciones progresivas desde el momento en que surgió durante finales del siglo veinte, concretamente, *Advocacy Coalitions Fra-*

mework – AFC se ha reformulado desde 1993 con Hank C. Jenkins–Smith y Paul A Sabatier, luego a partir de 1999 con Hank C. Jenkins–Smith y Paul A Sabatier y después en el 2007 con Paul A Sabatier, y Christopher M. Weible, además de los trabajos de Martha Isabel Gómez–Lee, en 2012. Adicionalmente se continúan publicando trabajos que hacen recopilaciones o revisiones a los antes mencionados.

Enfoques de redes

El enfoque de redes en políticas públicas se comienza a desarrollar en los años sesenta y se consolida en los setenta del siglo pasado. Al igual que los demás enfoques presentados dentro del paradigma integracionista, es una reacción a los enfoques tradicionales que surgieron a inicios del siglo veinte, caracterizados por la concepción jerárquica del proceso.

Las redes o las teorías de redes entienden que las sociedades se mantienen en constante interacción y, por tanto, intercambian información y recursos dentro de sus propias redes o jerarquías (Roth–Deubel, 2010, p. 40), esta concepción del mundo va a inaugurar estudios que se centran en las relaciones que establecen los miembros de redes que influyen en el proceso, bien sea por sus características de orden lineal u horizontal, de membresía o de lógica de (Roth–Deubel, 2010, p. 40).

De acuerdo con el profesor Juan Antonio Zornoza–Bonilla los “análisis de redes de política tiene sus principales raíces en la ciencia política norteamericana [...] Posteriormente, se recibió la influencia de los países del norte de Europa, en donde se desarrolló el enfoque de redes para el análisis de políticas públicas” (Zornoza–Bonilla, 2010, p. 169).

Enfoques interpretativistas

Un último grupo para analizar es el de los enfoques interpretativistas. Éstos critican los enfoques integracionistas porque, a su parecer, “seguían apostándole de todas maneras al paradigma de una ciencia

globalmente neopositivista, empírica, es decir, capaz de encontrar explicaciones científicas basadas en evidencias, aunque enriquecidas con elementos cognitivos” (Roth–Deubel, 2010, p. 47). Partiendo de esta circunstancia, los enfoques interpretativistas que se definen posem-píricos con una postura epistemológica que aúna elementos discursivos, cognitivos, retóricos, cognitivos, argumentativos y (Roth–Deubel, 2010, p. 47). De este enfoque es importante analizar los trabajos del profesor Emery Roe (1994), Frank Fisher (2003) o Maarten A. Hajer, y Hendrik Wagenaar (2003), estos dos últimos agrupados en un enfoque conocido como *análisis deliberativo*.

Los trabajos del profesor Emery Roe (1994) tienen como objetivo central comprender que el poder y la política son controversiales y por tanto se requiere una meta–narrativa que amplíe el campo de visión del tomador de decisiones (Ballesteros–Cabrera, Arrubla–Sánchez & Martínez, 2010, pp. 317–318). En un sentido similar, podríamos decir, se encaminan los trabajos del profesor Frank Fisher (2003), para quien el análisis de políticas públicas exige incluir además de los resultados y la experimentación, el discurso, lo que exige ampliar las variables de las relaciones sociales (Rincón–Cerón & Camacho–Celis, 2010, p. 253). De esta manera, el análisis interpretativo se cruza en diatribas entre constructivistas y realistas, interpretativistas y objetivistas que exige hacer énfasis en la reflexividad según los contextos de los objetos de estudio y las capacidades de los investigadores (Barreto–Nieto, Cerón–Rincón & Fernández–Medina, 2010, p. 360).

El enfoque interpretativista insertó con éxito nuevos elementos de análisis que, por el auge positivista y neopositivista, se dejaron siempre de lado, subestimando la importancia de la toma de decisiones. El elemento narrativo o discursivo, por ejemplo, abrió la posibilidad a un análisis de políticas públicas que se compadezca con realidades sociopolíticas concretas que son difícilmente abordables con el mero

cálculo estadístico, así entonces, este enfoque propende por una mayor incidencia de la ciudadanía en la formulación de las PP y el proceso que se aplica con las técnicas investigativas que permitan distinguir los intereses, ideas y valores en juego.

A modo de conclusión

La discusión en torno a los distintos enfoques epistemológicos y teóricos cobra relevancia porque permite tener un panorama general sobre cómo ha evolucionado la disciplina desde su surgimiento a mediados del siglo veinte, sin embargo, como bien podrá haber notado el lector, gran parte de las teorías someramente mencionadas hasta acá, son elaboradas en países con realidades muy diferentes a las latinoamericanas. La pregunta entonces por la existencia de un *enfoque latinoamericano para el análisis de políticas públicas* puede resultar muy tentadora, si reconocemos que a pesar de haber adoptado como propios los paradigmas epistemológicos enunciados más arriba, lo complejo de nuestra cotidianidad desborda el contexto que autores extranjeros de países desarrollados utilizaron para la elaboración de sus teorías.

| Capítulo 3

La corrupción: estado del arte

Jonny Estiber Grajales Hincapié
Sebastián Mazo Tabares

Estado del arte

El presente estado del arte no es exhaustivo. Sobre la temática hay autores referenciales o primordiales que han recogido un sin número de discusiones anteriores. Por lo tanto en esta investigación es necesario tomar diferentes conceptos que expliquen las diversas causas que pueden dar origen al fenómeno de la corrupción y este principalmente lo asociamos a unos valores fundamentales que son: la falta de ética y moral, que deben ser aplicados a cada uno de los diferentes roles de la vida, estando asociados a factores de tipo social, económico, político, religioso, cultural, entre otros, que van dirigidos desde lo particular a una colectividad, al bienestar de la sociedad.

La acepción corrupción generalmente ha obedecido a la existencia de un responsable o culpable del enriquecimiento ilícito con las arcas del Estado. Sin embargo, esto tiene una connotación que supera el mero señalamiento y se acerca a la afectación directa a una comunidad en su totalidad en razón a que afecta las políticas públicas tanto desde las que se dirigen a atacar el fenómeno, como aquellas que se ven

afectadas por su incapacidad de cumplir sus objetivos porque desde lo económico horadan sus capacidades. Es por ello que dentro de los estudios de Avendaño, se encontró cómo desde lo ético se hace referencia al libro *El contrato social* de Juan Jacobo Rousseau; se evidencia cómo hace énfasis en la condición humana que permite comprender que su comportamiento es un derivado de la sociedad, razón por la cual, el argot popular hace referencia a que el “hombre es naturalmente bueno” (Rousseau, 1990, p. 317) porque el hombre en general nace sin ínfulas de poder, del dinero o del amor, ya que todas ellas son producto de la interacción social, histórica que ha provocado un comportamiento determinado y que influye en un hecho que posiblemente conlleve a la corrupción como destino (Avendaño–Ortiz, 2015, p. 4).

La corrupción se va convirtiendo en un fenómeno social que apun-tala el retroceso de las clases sociales, porque los proyectos sociales que se pueden llegar a plantear con fines de disminuir las brechas, simplemente no pueden ser aplicados; esta condición político cultural se aprecia en Colombia como un mal endémico. Esta sola circunstancia es suficiente para consolidar un rechazo generalizado que plantea retos a los gobiernos y exigencias a los ciudadanos que deben ser resueltas. Es por esto que las Ciencias Sociales están llamadas a dar respuestas desde lo metodológico y teórico, pero con aplicaciones fácticas que permitan entender el fenómeno, explicar sus causas e identificar los mecanismos y herramientas para no solo determinar los contextos que lo hacen posible, sino los ámbitos y condiciones que lo favorecen, sin desconocer su complejidad, sus niveles, conceptos y su conexión directa con lo político, económico, cultural, histórico y social.

Autores como Milagros Rubio han explicado la corrupción como antidemocrática. La corrupción, aunque más intensa en sistemas opacos y antidemocráticos, también se extiende como una plaga en sociedades industriales democráticas (Rubio, 2009, línea 6). Connolly

también ha entendido que la complejidad valorativa, la variabilidad y la dificultad de comprender el término puede colocarnos en aprietos para poder regularla desde lo político, ya que:

- Se puede dar una valoración o ausencia de valoración
- La práctica es compleja por las múltiples variables
- Las reglas acordadas y disputadas son abiertas (Conolly, 1993, p. 10)

Es evidente cómo la corrupción surge desde el ámbito político y se incrusta en lo institucional, provocando un círculo vicioso que se encadena entre los individuos que ejercen lo político con fines de provecho y las instituciones que representan o que se ponen al servicio de intereses oscuros. Ello evidentemente tiene consecuencias en todo el entramado: político, económico, cultural, histórico y social; ya que horada la ética subjetiva que finalmente permea la ética colectiva, y que puede tener manifestaciones como la ineficacia, la polarización o el señalamiento con fines electorales. Pero que decantan en afectaciones directas en la economía, desde asuntos tan simples como la pérdida de recursos por el aparente descuido o ineptitud del funcionario, hasta las fallas informáticas que generan fugas o la creación de redes internacionales de blanqueo de capitales, que son difíciles de detectar ante la falta de sistemas informáticos públicos e internacionales que permitan el seguimiento de dichas actividades.

Desde lo social, se evidencia el surgimiento de la corrupción en las relaciones cotidianas, como transacciones simples de compraventa en tiendas, locales comerciales e instituciones financieras que intentan constantemente sacarle ventaja o ganancias adicionales a las transacciones normales ocasionando conflictos entre actores sociales

Categorías o fundamentos conceptuales que definen la corrupción como eje investigativo: Estévez (2005) haciendo un barrido en la época grecorromana considera que la palabra corrupción proviene del latín

corruptio, se define como la alteración o ruptura de algo negativo. Es la desnaturalización de algo que fue y que ya no lo es, no porque haya desaparecido, sino porque se ha alterado o transforma y conserva algunos rasgos originales.

“*Corruptio*”, proviene de “*corrumpere*” que quiere decir: echar a perder, descomponer – destruir – pervertir. Su raíz verbal es “*rumpere*”. “*Corrumpere*” alteración que separa. Significado “*corruptio*” el hecho de romperse (Estévez, 2005, párrafo. 15).

Según afirmaciones realizadas por los abogados Javier Patiño Roa y Milton Pinilla Cárdenas (2021), en la introducción de su tesis expresaron que en el año 2016 la Contraloría General de la República expuso un informe dando cifras que comprometen un significativo porcentaje de actos relacionados con la corrupción en Colombia, 5% de su PIB, cifra que corresponde aproximadamente de cuarenta a cincuenta billones de pesos, es decir indica que cada vez es más escalonada la cifra de corrupción comprometiendo aún más la nación (Patiño Roa, & Pinilla Cárdenas, 2021, p. vi).

Se puede afirmar que la corrupción como fenómeno es la transgresión de la relación con el Estado. No siempre el fenómeno de corrupción gira en torno a un beneficio propio y económico, puede contribuir a otros intereses generales en beneficio de un tercero, puede ser al mismo sector público bien sea al sector privado. Genera un detrimento al Estado.

Las causas o prácticas más comunes de la corrupción que sucede dentro del sector público y privado pueden ser la ineficacia en la institucionalidad, la impunidad, clientelismo, falta de honestidad, narcocorrupción, violencia, soborno que generan desigualdades sociales. Los delitos más generales que podemos asociar a la corrupción están enlistados en la ley 599 de 2000 como concierto para delinquir, cohecho, prevaricato, peculado, concusión, entre otros (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Se considera que en Colombia el 58% de los empresarios afirman que es necesario sobornar, para no perder mucho dinero en sus negocios, convirtiéndolo en un delito recurrente para aumentar los ingresos de varios sectores sociales sin importar los resultados (eltiempo.com 2015, parr.1). Según datos de 2014, en el 76% de los contratos que se realizan o cierre de negocios se debe recibir u ofrecer sobornos (Transparencia por Colombia, 2015, pp. 15–16). Lo que muestra las enormes dificultades que tienen las empresas en Colombia, porque ignoran la existencia de la norma, solo conociéndola una minoría; esto constituye una falta de orden empresarial y esta falta de conocimiento es una falta de moral del empresario.

Todas aquellas definiciones relacionadas con el abuso de los cargos públicos aluden al incumplimiento del deber de sus funciones que, por lo general, están contempladas en la norma jurídica, es decir, hay corrupción en el momento en que un servidor público en ejercicio de su cargo desvía su conducta reglada a cambio de algún beneficio que puede ser pecuniario o no o privado.

Se puede afirmar que, según el criterio de varios autores, podemos describir el fenómeno de corrupción como un término polisémico y de difícil comprensión, ya que este se proyecta de diferentes formas.

Corrupción política

La corrupción política cubre un amplio temario. Aquí no vamos a referirnos al fenómeno de corrupción política de forma particular, sino de forma general, porque ataca todos los niveles de la estructura política e institucional, afecta los sistemas del poder central o regional; logra ser del mismo tamaño del Estado, afecta la legitimidad de los gobiernos, por ello, podemos afirmar que es aquella incapacidad e impotencia del Estado para alcanzar los objetivos.

La corrupción es un mal que se debe enfrentar constantemente ya que tiende a desarrollarse. Por ejemplo, cuando un funcionario accede a sobornos o dádivas para obtener ventajas personales, se configura una violación, que a su vez genera o incrementa la desconfianza e inseguridad en las instituciones y socava la legitimidad del Estado, es una afrenta a la justicia social y amenaza los sistemas políticos.

La corrupción y la eficacia burocrática

El jefe de División del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, el doctor en economía Paolo Mauro, en sus obras: *Corrupción y crecimiento*, *Los efectos de la corrupción en el crecimiento* y *Corrupción, causas, consecuencias y agenda para próximas investigaciones*, hace énfasis en cómo la corrupción se ha enquistado en la burocracia, pero al mismo tiempo propone que sea la misma burocracia la que, por medio de un aumento de la eficacia, podría disminuir sus niveles, lo que repercutiría en la estabilidad política y en el aumento de la inversión privada.

Otros de los autores que han trabajado el tema son Vito Tanzi y Hamid Davoodi (1997), consideran en su obra *Corrupción, inversión pública y crecimiento* que la corrupción hoy se realiza a gran escala a partir de las obras públicas que tienen una menor auditoría o evaluación de obras, razón por la cual este fenómeno se asocia a: 1) al incremento de la inversión; 2) a los menores ingresos; 3) a la disminución de las operaciones estatales; y 4) menor calidad de infraestructura. Estas características también provocan un menor crecimiento de los estados.

Daron Acemoglu y Thierry Verdier (2000), en su obra *La elección entre las fallas del mercado y la corrupción*, plantean que cuando una burocracia extiende el número de sus empleados públicos, también puede aumentar la corrupción, y ello provoca que las políticas públicas para impedir el fenómeno terminen siendo muy costosas, lo que hace que

sea muy difícil su prevención, a lo que se suma que muchas de las causas están principalmente en el marco de la construcción estructural de los partidos y su financiación, lo que hace que la raíz se enquistase en los partidos que a su vez son quienes controlarán los presupuestos al estar en el poder.

Funcionamiento de la justicia

El sistema judicial se entiende o es comprendido mundialmente como una rama del poder público. Se le reconoce como autónomo, tanto en lo administrativo como en lo económico, y desde el punto de vista político, ajeno a dicho poder o incluso al legislativo. Sin embargo, en países como Colombia la construcción constitucional fue desafortunada al permitir que su funcionamiento sea cooptado por los otros poderes, bien sea en la intervención en el nombramiento de sus funcionarios o en la asignación del presupuesto para su funcionamiento. Es por ello que en los últimos años se han venido observando una serie de corrupciones que van desde pequeños favores procedimentales como el cambio del reparto de los procesos o de su ejecución o movimiento, el nombramiento de jueces y funcionarios sin el cumplimiento de requisitos o como pago de favores políticos, o incluso con fines de lograr un monto determinado de la pensión, hasta el nombramiento de magistrados de las altas cortes en razón a sus favores políticos mutuos con las clases dominantes o políticas, llegando incluso a ralentizar los concursos públicos de jueces, magistrados, o funcionarios, e incluso en razón a la corrupción en el examen mismo cambiando las fórmulas de calificación o simplemente, cambiando las preguntas o los sistemas de calificación, elementos que en el fondo han venido quebrando los pesos y contrapesos constitucionales en Colombia (Valencia–Grajales, 2021).

En este sentido también podemos encontrar los estudios sobre el poder judicial en autores como Cristi Danileț de Bucarest (2009), quien

en su obra *Corrupción y anticorrupción en el sistema judicial* consideró que, en Rumania, país en el que se desarrolló su encuesta y trabajo, pudo evidenciar que se ofrecieron sobornos, aunque no hay pruebas de su aceptación, pero se evidenciaron cambios en los tiempos, o reparto dirigido a determinados magistrados. Existe alta desconfianza de la ciudadanía, porque se han enfrentado a abusos de poder, denuncias que no tienen ninguna trascendencia o trámite, o lentitud deliberada. Muchos de los magistrados que entrevistó el autor aceptaron que existe corrupción interna y poca confianza en el sistema, entre otras (Danileț, 2009, p. 16).

La corrupción en la justicia

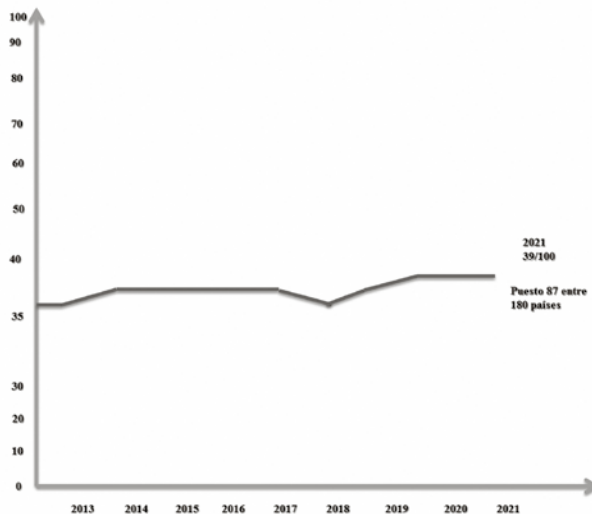
La corrupción, como acto en el ejercicio desviado del poder, es un escenario en el que se observa aquel servidor público que, válido de un mandato especial, utiliza este poder para favorecer, cambiar o aprovecharse en su favor o de un tercero; poniendo el aparato de la justicia al servicio de la corrupción, desde la más sutil hasta la más profunda.

Dicha condición es un evento de carácter internacional que, según Siri Gloppen, en su obra *Cortes, corrupción e independencia judicial*, se viene presentando en países como Bangladesh, donde el 88% de su población desconfía del sistema, mientras en Perú el nivel es del 85%. Afganistán, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Croacia, Etiopía, Georgia, Moldavia, Marruecos, Perú y Ucrania son considerados los países con los sistemas judiciales más corruptos (Gloppen, 2014, p. 68), esta condición socava todos los órdenes de la sociedad, desde la protección de los más mínimos derechos hasta el control de los poderes en todos los ámbitos.

Colombia reúne ciertas condiciones que favorecen o hacen nugatorios los esfuerzos por prevenir o controlar la corrupción: la baja preparación de los funcionarios, el soborno, el aumento de normas,

mecanismos disciplinarios con mínima rigurosidad, concursos, conciliaciones, etcétera. Estas condiciones van en contravía de la recta administración, además de todos los principios por los que propende el estatuto de justicia y traiciona la confianza pública frente a la lucha contra la corrupción.

A pesar de que la corrupción está inmersa en muchos ámbitos, la resaltamos en la justicia. La función pública va perdiendo credibilidad y deteriora su relación con los poderes públicos, lo que deviene en el poco interés de los procesos judiciales. En ese mismo sentido, se aprecia cómo dentro de las observaciones y valoraciones de instituciones como Transparency International (2021), Colombia se encuentra en el puesto treinta y nueve en el ranking mundial entre ciento ochenta países, manteniéndose de forma constante durante los últimos dos años sin lograrse una mejora que supere por lo menos los niveles medios de dicha medición (Transparency International, 2021). Ver gráfico.



Fuente: José Fernando Valencia–Grajales, con datos de Transparency International (2021).

Estos actos de desviación del poder en Colombia cada vez son más frecuentes. Pero, no siempre, el escenario político es el propicio para la desviación del poder, existe además la corrupción interna la cual se relaciona directa o indirectamente con la rama judicial, la fiscalía y, en algunos casos, en los entes de control. Esta relación se asocia con exmagistrados de altas cortes como Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, condenado por concusión (Corte Suprema de Justicia Sala Especial de Primera, 2019), que realizan o solicitaron exigencias económicas por favorecimientos como es el polémico y conocido caso denominado “Cartel de la Toga” (*El Espectador* [diario], 2022), quienes utilizaron sus poderes para desviar, traficar influencias, y recibir con fines de concierto para delinquir (Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, 2019). Cabe anotar que existen casos a menor escala, pero no dejan de ser prácticas que desmeritan la función judicial y que se ven en la cotidianidad como las relacionadas con dádivas para acreditar y acelerar trámites o decisiones, manipular notificaciones, dilatar procesos, tráfico de influencias entre otras que hacen perder la credibilidad en la institución, además de su independencia e integridad en la función pública.

Efectos económicos

Colombia es un territorio rico en recursos. Su explotación favorece con regalías y otros beneficios a los entes territoriales. Pero estos recursos no siempre benefician totalmente al ente territorial, situación que clama por un control para prevenir la corrupción. En el ámbito económico se ha abordado el fenómeno de corrupción desde varias ópticas. Principalmente se utiliza la comparación de las variables de costos y la estructura de incentivos, frente a los comportamientos de los individuos y las políticas que utiliza el Estado para enfrentar la corrupción. Podemos decir en este caso, que un agente es un funcionario público que está al servicio del Estado encargado de administrar los bienes públicos, pero en términos de corrupción, este agente aprovecha

los bienes del Estado para su propio beneficio y en ocasiones para un tercero.

La ineficiencia económica y dilapidación en las asignaciones de recursos, son factores de corrupción. En ocasiones, estos dineros que son mal habidos, son transferidos a cuentas en el exterior y gastados de forma ostentosa. La corrupción genera un retraso económico para el país, ocasionando ineficiencia a la hora de asignar los recursos como, por ejemplo, cuando es al contratista con mayores habilidades para sobornar a quien se le adjudican los contratos con el Estado.

La corrupción económica es muy costosa para el país, genera pocas posibilidades de progreso y de oportunidades, y en ocasiones no se concretan los proyectos u obras públicas; tal es el caso de los llamados elefantes blancos, pruebas de corrupción de los funcionarios que desvían los recursos y/o no controlan para lograr que las obras se queden a medias.

Otro punto a resaltar es la información que reporta el SECOP (I, II) sobre los contratos y el difícil manejo para la inversión de los recursos en tiempos de pandemia que registró sobrecostos considerables por la mala gestión e ineficiencia de los funcionarios del Estado (Transparencia Internacional).

En el contexto nacional, la corrupción afecta toda clase de inversiones tanto económicas como sociales. Desincentiva la inversión extranjera e induce a los grandes inversionistas a mirar hacia otros países con índices de corrupción bajos.

Efectos sociales

En el ámbito social de la corrupción existen diferentes variables que la relacionan como religión, género, ética, entre otras. Son elementos indispensables para la comprensión integral y sistemática del problema.

Religión y corrupción. Según investigaciones, varios autores sostienen que en los países en donde se predica el protestantismo el índice

de corrupción es menor que las demás religiones tales como budismo, musulmanes, católicos, y demás.

Corrupción filosófica de lo público. Al referirnos a la filosofía en la corrupción se considera como una desviación en los fines que tiene la comunidad civil o política al momento de ejercer los cargos de autoridad y poder, en el contexto de la democracia. La corrupción se manifiesta como una falta de ética y moral que sustenta la ausencia de responsabilidad social, compromiso. Los valores sociales se debilitan.

Es interesante conocer el origen de la corrupción asociado a la falta de ética en el ámbito de la administración pública, la cual ha venido destruyendo en Colombia a la sociedad, ello debido a los orígenes idiosincráticos de los colonizadores, los cuales según Fernando Guillén Martínez, se pueden encontrar en el terreno de la historia, ello es tratado por el autor en el texto *Estructura histórica, social y política de Colombia* (Guillén Martínez, 2017), en donde describe, como el español despojado de dinero, oficio y sin aspiraciones y que se ve representado en el Hidalgo que tiene títulos, pero que no cuenta con nada más, termina llegando a estas tierras a intentar hacerse a un futuro, pero sin querer realizar tarea alguna e incluso creyéndose indigno en caso de realizarla y ante todo sintiéndose merecedor de las riquezas que produce la nueva tierra a donde ha sido enviado como burócrata real que considera que merece ser agasajado por prestar un servicio para el que se le paga, creyéndose un noble con derechos a los privilegios (Robles Báez, 2020; Guillén Martínez, 2017).

Ese es el tipo de legado dejado por nuestra madre patria: la herencia cultural de considerar al sector público como un regalo o botín; es decir determinados cargos públicos (alguacil, alcalde, gobernador, capitán, entre otros), se recibían comprometiendo una vida, dos hasta tres vidas. Los cargos públicos recibidos como una especie de dadas lo consideran los políticos y los funcionarios del Estado como una espe-

cie de trofeo al cual hay que sacarle el máximo provecho, no solo para explotar sino para incrementar la bolsa.

El Estado corrupto es producto de la reproducción cultural como legado colonial de las practicas burocráticas. El funcionario público se considera portador de un derecho nobiliario, razón por la cual el político no termina representando los intereses de la población, y solo suplanta lo público con fines personales, porque considera que no está sirviendo a la sociedad, sino que está cumpliendo con un favor para el cual se le arrogado que lo acepte. Es muy diferente al empleado privado, ya que este piensa que no es nadie y que la empresa es ajena, así mismo ve lo público como ajeno o que como es de todos y no tiene que ver con él, entonces no va a producir daño social. Mientras, el político se explica a si mismo que su falta de compromiso con la ciudadanía se debe a que el cargo público tiene fines de supervivencia, y por tanto no tiene compromiso con nadie. El político ve su cargo como una dadiva que se merece y de la cual puede derivar su sustento de forma holgada, y como ya tiene el puesto asegurado ya no tiene que superar la mediocridad.

En Colombia muchos políticos actúan como si no les importase o estuviesen por encima de la ética y la moral. Esta actitud les impide ver la corrupción a su alrededor como dentro de sí mismos, o el grave daño que genera en la ciudadanía el ejemplo del mal comportamiento, del peculado, el enriquecimiento ilícito, el abuso de autoridad, o el tráfico de influencias entre otros. Es como si el legado de Aristóteles (1999) o Santo Tomas (Aquino, 1965) no tuviese relevancia alguna en aquellos que se dicen religiosos, éticos o se predicen racionales.

La burocracia profesional puede ser ajena a la ética y afecta al individualismo ante el bien colectivo. Si no hay conciencia de una política sólida en donde la ética en lo público y lo privado sea el pilar que fortalezca las estructuras de todas las instituciones y donde aquellos que

manejan el poder asuman una responsabilidad con el país, la corrupción seguirá parasitando al Estado, no vale la pena seguir culpando a España, ni renegar de la traición, lo importante es tratar de cambiar el presente.

Incidencia del género. En la obra de Omar Azfar, Steve Knack, Young Lee y Anand Swamy (1999), se expresa cómo desde la construcción posmoderna que revalúa o de-construye la estructura de los metarrelatos. Se aprecia cómo la corrupción se ha constituido desde el imaginario machista, que considera la corrupción como parte tradicional o normal de fenómenos que atentan contra la ética y la moral en la administración pública. Para corroborar lo anterior traen a colación un estudio realizado en sesenta y seis países, donde se observó cómo en aquellos que tenían una mayor participación las mujeres los índices de corrupción disminuían, y ello se explicaba a causa de que las mujeres son más reacias a aceptar los sobornos; a mayor cantidad de mujeres en la vida pública, menores son los índices de corrupción (Azfar, Knack, Lee & Swamy, 1999).

Consideraciones propias y posible solución al fenómeno de la corrupción

Podemos definir la corrupción como una conducta distinta que riñe con la honestidad como calidad de la función pública. Cabe dejar claro que no se pretende imponer un modelo de valores ya que nadie puede decirle a otro cómo ser buena persona o cómo no ser corrupto. Debemos partir de que el hombre para cometer actos de corrupción debe estar en sociedad, ya que consigo mismo no hay lugar a efectuar esas acciones. El hombre por naturaleza siempre estará destinado a vivir en sociedad, no está condenado a vivir solo. Fruto de esas relaciones sociales podrá darse lugar al nacimiento de circunstancias que lleven al detrimento de los intereses de otros por medio del elemento que hoy

denominamos corrupción, el cual ha permeado a la humanidad en sus cuatro periodos y modos de pensar; desde la Edad Antigua, Edad Media, Edad Contemporánea. Claro está que la corrupción en nuestros días es mucho más evidente y aflora en su máxima expresión, debemos tener claro que quien realiza dichos actos debe tener ciertas calidades para que pueda cometer estas maniobras fraudulentas distintos a como una persona debe obrar, es así como el sujeto calificado que los realiza deberá ostentar unos requisitos que podrán ser subordinación, dependencia, superioridad o algún estatus superior frente a quienes se comete lo no esperado, teniendo en cuenta, que estos sujetos podrán ser tanto en grupo singular como plural.

Es preciso dar claridad que, si hablamos desde la corrupción como categoría de lo más general, debemos decidir que siempre debemos buscar el bien que es el estado ideal de las cosas y ese bien lo mediremos gracias a la justicia. Lo justo lo determinaremos en tres dimensiones: respecto del otro, respecto de lo correcto y respecto de mí mismo. Después que se determina lo justo se encontrará la rectitud buscando el bien en el otro y de esta forma aparecerá el bien propio.

Luego de plantear en qué consiste y cómo se da el elemento de la corrupción, es deber mencionar el único mecanismo por medio del cual esta puede aminorarse e incluso erradicarse; sustentándolo desde la ética tal como lo expone el padre de la misma Immanuel Kant en su postulado “obra sólo según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en una ley universal” (Kant, 2002, p. 126, A, 52). Ciñéndonos a esto, se reduciría la corrupción actual, pero es claro que no podría atacarse este fenómeno con la educación ya que vemos como nuestra clase política y mandatarios quienes cuentan con grandes títulos universitarios precisamente no buscan nuestro bien.

Con lo expuesto anteriormente podemos afirmar que la política y la corrupción nacen al mismo tiempo. No hay una democracia perfecta.

Y en nuestro país es más evidente que, desde antes de que muchos candidatos resulten elegidos para desempeñar cargos públicos, ya gravita sobre ellos el fenómeno corrupción; se evidencia en el discurrir campañas políticas con la compra de votos y todo tipo de alianzas para llegar al poder; si esto es antes de ejercer su mandato no sabemos qué esperar cuando ya se ejerce por parte de este, no se trata de generalizar y decir que todos son corruptos pero en realidad en nuestro país la realidad supera la ficción.

Podemos afirmar que un mandatario o gobernante es justo cuando obra correctamente sin engañar a su pueblo como lo planteaban los griegos en la Antigüedad, el gobernante debe ser un parresiaste, porque la parresia era decir la verdad sin ofender a los demás ni ser grosero, hablar con la verdad es hablar con sabiduría, es encontrar la medida de las cosas, Séneca propone que el gobernante para encontrar la justicia y no ser corrupto debe referirse a tres conceptos; 1. la isegoria: Todos en una sociedad deben tener igualdad de derechos para comunicarse, para hablar, para decir lo que piensan y lo que sienten, no podemos pretender que una sociedad no es corrupta cuando los medios de comunicación manipulan nuestras mentes, nos engañan todos los días, 2. Isonomía: igualdad de derechos en participación civil y política, 3. Epimeleia: Es el cuidado de sí. Reivindica el conocerte a ti mismo y si el gobernante no se cuida así mismo no podrá cuidar a su comunidad.

Luego de trasegar por las teorías y últimas tendencias conceptuales que hacen referencia a la corrupción, nos permitimos sustentar la categorización o concepto propio de lo que entenderemos por corrupción.

| Capítulo 4

Políticas públicas anticorrupción

María José Jiménez Castro
Daniela Martínez Velásquez

Estado del arte. Ponencias de proyectos de ley – tratados internacionales

La crisis del Estado–Nación se trató de resolver por medio de políticas públicas anticorrupción (Urrego–Ardila, 2005). Esta crisis se fundó en la pérdida de confianza de los administrados frente a las constantes deficiencias asociadas a las actuaciones corruptas de los agentes políticos y servidores de la función pública perpetuados en el cumplimiento de sus actividades (Villoria, 2014), es decir que surge también como una necesidad de control popular como mecanismo de reducción de la corrupción y como respuesta popular (Peña–Mancillas, 2014).

Está visto que la existencia de políticas públicas anticorrupción en los gobiernos de las últimas décadas, no ha dado una respuesta absoluta ni efectiva en el manejo del fenómeno (Misas, 2005; Cepeda Ulloa, 1997, como se citó en Isaza, 2011). En cambio, existe un desarrollo de nuevas formas de corrupción, lo que a su vez promueve la creación de nuevas políticas públicas anticorrupción. Esto genera una

sobreproducción normativa alrededor de un propósito de control, a la postre decepcionante (Isaza, 2011).

Ante la falta de respuestas y el crecimiento de la discusión en la escena mundial se convocó, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción – CNUCC, con ambiciones globalizadoras para hacer frente a la corrupción mediante una Política Anticorrupción en América Latina, con enfoque participativo e inclusivo de todos los actores girando alrededor del fenómeno, para crear estrategias de prevención y atención a la misma; al convertirse en una preocupación de carácter internacional que apenas toma interés en el estudio de la política anticorrupción, se genera una complejidad en la articulación de los conceptos y actores que giran en torno a la corrupción y que se trasladan en el núcleo de una investigación exhaustiva de la política anticorrupción (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013).

Desde la Organización de Estados Americanos – OEA, se sustentó y suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC (1996) con el fin de dar vida a un tratado que permitiera trabajar, articular, definir, plantear, organizar, gestionar, identificar los diversos actores corruptos, establecer sanciones para éstos, identificar delitos procedentes de las actuaciones corruptas, prevenir, concretar y prestar una política anticorrupción efectiva para los países asociados (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013).

La construcción de políticas anticorrupción constituye una constante y esencia misma de cada Estado, de cada Nación, de cada sociedad; es una construcción que debe dimensionar sus propias estructuras, formas y herramientas de identidad para construir a partir del desarrollo mismo de esa sociedad, pero entendida como una preocupación y participación colectiva de los entes gubernamentales, de los no

gubernamentales, de entidades públicas y privadas, de los funcionarios del Estado, la sociedad, la colectividad y demás entes que están en el seno del Estado con la ayuda cooperativa de los entes internacionales (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013).

La base práctica de la política pública anticorrupción está en la formulación de pasos paulatinos donde se enmarque la identificación del problema “corrupción” a la cual le debe perseguir una acción concreta de atención y prevención; esa acción debe ser institucional y política (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013) que, de manera estructural, eficiente, eficaz, definida, posible de realizar y que en la práctica conduzca a una política pública que respeta y guía la existencia misma de una construcción social, política, económica, sostenible, permanente que produzca resultados productivos generadores de disminución de la corrupción, a corto o mediano plazo (Roth, 2004).

La vía constructiva de las políticas públicas anticorrupción no es una imposición de carácter regional desde las entidades internacionales ni nacional como coerción dentro del Estado, es más bien una construcción colectiva enmarcada por una participación de diversos actores que se involucran en su creación (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013), compromiso por su cumplimiento y proceso constante de interacción efectiva que la convierte en un ritual valorativo de agradable e importante aceptación.

El desarrollo para combatir la corrupción en Colombia comienza a tener un gran auge a partir de la constituyente del año 1991; por medio de la implementación y creación de leyes, programas, organizaciones, planes y políticas públicas anticorrupción, que demandan del Estado grandes inversiones monetarias (Isaza, 2011), a pesar de ello persiste de

manera intensa como parte inherente a la actividad pública. Existe un marco normativo amplio por la lucha contra la corrupción en Colombia, no sólo por pretensión constitucional sino también por la necesidad histórica en la que se destacan múltiples irregularidades y conductas corruptas que han conllevado al debilitamiento de las estructuras organizacionales del Estado (Isaza, 2011).

En materia de normatividad anticorrupción existen diversas leyes, decretos, tratados, organismos que, dentro de esa estructura dimensional ha conllevado a la necesidad de implementar políticas públicas de carácter nacional e internacional, para combatir la corrupción, han llevado a movilizar y concientizar a distintos actores en la lucha anticorrupción, realizando un seguimiento y actuación constante en busca de la erradicación, investigación, cumplimiento correcto de las actuaciones en responsabilidad designada, identificación de sujetos que cometen actos corruptos, alertas, y distintos sistemas de control en virtud de la dimensión compleja que representa y la ampliación de su espectro de lo nacional a lo internacional convirtiéndolo en un problema mundial (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013).

Lo anterior fue estudiado por Carolina Isaza Espinosa en su texto *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia* busca evidenciar:

Si se tiene en cuenta que el objetivo último de las medidas contra este delito es precisamente disminuir los niveles de corrupción de un país, y que de acuerdo con las mediciones existentes estos niveles no han disminuido, es posible afirmar que los esfuerzos no han sido efectivos (Isaza–Espinosa, 2012, p. 16).

En esta investigación a partir de indicadores denominados Corruption Perceptions Index – CPI o Índice de percepción de la corrupción de Transparency International (2021) utilizado por el Banco Mundial, sumado a la encuesta o Latin American Public Opinion Project o

Proyecto de Opinión Pública de América Latina – LAPOP, de la Universidad de Vanderbilt (Barómetro de las Américas, 2019), se pudo observar que para estas entidades el enfoque legalista utilizado por Colombia es un error porque no resuelve las problemáticas sociales, políticas o culturales. El país cuenta con un gran arsenal legislativo, pero con aplicación poco eficiente para la dimensión de las metas esperadas.

Después de la promulgación de la Constitución de 1991, el Congreso de la República ha emitido las siguientes leyes con miras a prevenir o sancionar la corrupción: ley 80 de 1993 de contratación pública; 270 de 1996 de administración de justicia; 489 de 1998 de organización estatal; 599 de 2000 Código Penal; 610 de 2000 de responsabilidad fiscal; 678 de 2001 de acción de repetición; ley 850 de 2003 de carrera administrativa; ley 909 de 2004 sobre veedurías ciudadanas; ley 1474 de 2011 o ley anticorrupción; ley 1712 de 2014 transparencia; y el decreto 92 de 2017 de contratación con entidades sin ánimo de lucro. Varias normas que al final no solucionan las problemáticas sociales, políticas ni culturales existentes porque no logran modificar el comportamiento de los ciudadanos. También se tiene la falsa creencia de que al crear penas y aumentar las existentes o promulgando sanciones ejemplares contra aquellos que sean descubiertos en actos de corrupción, se podrá desestabilizar a los corruptos precisamente, pero estas prohibiciones en realidad son amenazas vacías en nuestro país porque no se llevan a la práctica.

Sobre lo anterior, José Rosario Gamarra Vergara, en el texto *Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones* (2006), publicado en la Revista del Banco de la República expresa cómo la percepción afecta:

Gran parte de las causas y soluciones del problema se reflejan en las opiniones de los ciudadanos: un sesgo hacia las autoridades locales, así como también, la percepción de que la solución está en una mayor participación ciudadana y una mayor efectividad de los entes de control y acusación (Gamarra-Vergara, 2006, p. 38).

El Banco Mundial (2009), en su libro *las múltiples caras de la corrupción*, de los editores J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, presenta una definición que incluye la gran cantidad de riesgos que supone la corrupción, además de presentar una serie de recomendaciones que van desde la acción directa de la ciudadanía al participar o exigir la rendición pública de cuentas, aumentar la competitividad pública y privada, generar restricciones al actuar del Estado.

También Gamarra resaltó el aporte de Klitgaard (2004) al afirmar que al medir la corrupción, se puede llegar a conclusiones, tales como: la existencia de un grado “aceptable” de la corrupción y ello se da cuando se alcanza la misma cantidad de dinero invertida para contrarrestarla, lo que nos lleva a reflexionar sobre el concepto de corrupción como un hecho que tiene interiorizado el hombre y por ello, se plantea en el mismo texto la formulación de políticas públicas de educación que permanezcan en el tiempo, y permitan trascender el imaginario social y concientizar sobre la cultura de lo público.

Cabe resaltar que las distintas medidas, políticas públicas y marcos normativos están direccionados a controlar y vigilar además del ejercicio adecuado de las tareas que los funcionarios públicos realizan, también las diversas actividades que involucran presupuestos públicos, por lo cual se han creado organismos de control fiscal, control de recursos materiales y monetarios por parte del Estado como órgano administrador y vigilante constante sobre aquellas actividades en las que están inmensas actuaciones corruptas por parte de quienes intervienen en las relaciones de la función administrativa (Isaza-Espinosa, 2011), de aquí se deriva también la efectividad de la creación de políticas públicas en todos sus órdenes territoriales en función que se puedan producir, derivar, desarrollar y evaluar en escalas de largo, mediano y corto plazo y de forma expansiva desde el punto de vista territorial, pero con miras al control eficiente de las mismas en un problema tan activo y permanente como lo

es la corrupción; obtener medidas de prevención, control y vigilancia interna en el terreno de la administración pública, en todos sus niveles (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013).

En Colombia, el plan anticorrupción y de atención ciudadana que se creó al tenor de la ley 1474 de 2011 –Estatuto Anticorrupción– establece políticas públicas fundamentales para combatir la corrupción en atención al ciudadano (Berthin, Marqués, Hussmann, Peñailillo, Welsch, Flynn, Ruiz, Aramburu, Ballestin, Bozzo & Lennox, 2013), que además de ser parte de la política pública anticorrupción en el territorio colombiano, permite direccionar un campo en el que puedan realizarse determinadas acciones metodológicas para erradicarla. De conformidad con el artículo 73 del Estatuto Anticorrupción las entidades de todos los niveles territoriales deben incluir las metodologías que se proponen y que ya son exigibles.

Normas nacionales

La Constitución Política

El enfoque constitucional representa la supremacía normativa del ordenamiento jurídico en Colombia, con ella se introduce el concepto de política pública como medio e instrumento de transformación emanado del Estado. La Constitución, la formación del Estado, las políticas públicas como instrumento de ejecución están relacionadas con la emanación suprema de un poder, que recae sobre un ente y que es desarrollado por este a través de acciones concretas materialmente representativas en la esfera de la sociedad.

En la Tabla 1 se enlistan los artículos constitucionales relevantes dentro de la estructura anticorrupción y sus políticas públicas que sirven como sustento a la lucha contra la corrupción.

Tabla 1. Estructura anticorrupción prevista en la Constitución de 1991

Títulos	Tema	Capítulo	Tema	Artículos
I	Principios			1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9
II	Derechos y garantías	I	Derechos fundamentales	23
II	Derechos y garantías	IV	Protección y aplicación de los derechos	83, 86, 87, 88, 90
II	Derechos y garantías	V	Deberes y obligaciones	95
V	Organización Estatal	II	Función Pública	122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129
VI	Rama legislativa	VI	Congresistas	179, 180, 181, 182, 183, 184
VII	Rama ejecutiva	V	Función administrativa	209
VIII	Rama judicial	I	Disposiciones generales	228, 229, 230
VIII	Rama judicial	VI	Fiscalía	250, 253
IX	Organización electoral	II	Autoridades electorales	264
X	Órganos de control	I	Contraloría	267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274
X	Órganos de control	II	Ministerio público	277, 282, 284
XI	Organización territorial	I	Disposiciones generales	293, 294
XI	Organización territorial	II	Régimen departamental	299, 300, 303, 304, 305
XI	Organización territorial	III	Régimen municipal	312, 313, 315,

Realización: Daniela Martínez, María José Jiménez y José Fernando Valencia Grajales con información de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constitucional de Colombia, 1991).

Es necesario invocar los principios fundamentales que describen características, funciones, obligaciones, derechos, requisitos esenciales del Estado en la comprensión de los primeros diez artículos constitucionales. Ver Gráfica 1.

Gráfica 1.



Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez con información de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constitucional de Colombia, 1991).

Los principios constitucionales que trajo el legislador primario y que fueron plasmados en la Carta son de relevancia y se relacionan al vincularse en el concepto de políticas públicas anticorrupción, porque representan inicialmente el surgimiento de un Estado participativo, con organización democrática y representativa donde se atribuye potestad y poder al Estado en las actuaciones públicas, en la construcción de sus fines; para ello también se requiere un plan estratégico anticorrupción.

Vincular a todos los pobladores en el pleno ejercicio de sus derechos para garantizar las metas trazadas conjuntamente en el desarrollo de la sociedad con miras a hacer realidad el interés inclusivo y general de todos los habitantes.

El Estado adquiere una responsabilidad de bienestar y direccionamiento garantista que implica la debida representación con fundamento en el interés general, la participación, la transparencia en sus actuaciones, el reconocimiento constante en el ejercicio de su poder dominante. Todo ello entraña que existe intrínsecamente y directamente la obligación de actuar correcta, legal, constitucionalmente, y que en las situaciones donde no se pueda desarrollar su actividad con miras al cumplimiento de esas obligaciones deba construir estrategias para combatir dicha ineficiencia; así pues, se considera que esto constituye desde el campo normativo la construcción de políticas públicas anticorrupción en su cuerpo estatal y en la vigilancia de la materialización prudente que se quiere lograr con la imposición de las mismas.

En el plano de los derechos y garantías el artículo 23 de la Constitución fundamenta el control participativo, el interés de los ciudadanos por el acceso cercano con las entidades del Estado por medio del derecho de petición. En virtud del mismo, hacen parte de la política pública anticorrupción (desarrollada en este capítulo dentro de los CONPES; sobre la política integral anticorrupción), como parte esencial en la participación y evaluación, desarrollado además por la ley 1755 de 2015. Como derecho fundamental, que obliga a las entidades a atender las peticiones que pueden llevar implícito un ejercicio de control, veeduría y respuesta activa del ejercicio de funciones estatales.

El artículo 90 constitucional contempla la responsabilidad patrimonial del Estado por los “daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de autoridades públicas”. Como la evidencia indica que se trata de un problema constante, para combatirlo se formuló la

política integral anticorrupción que permite implementar, dentro de las entidades públicas, la formación en el debido ejercicio de sus funciones, las consecuencias que se pueden derivar de la inobservancia de las mismas y aplicación de estrategias que fortalezcan la transparencia y la no tolerancia de la corrupción.

Complementariamente, los artículos 122 y 123 de la misma Carta establecen que las funciones de los empleados públicos están definidas previamente en las distintas normativas y durante su actividad deben obrar de acuerdo con las mismas; con ello también se subordinan a la vigilancia y declaración de sus bienes con el fin de verificar que no se dé un enriquecimiento producto de su labor de forma indebida. Así mismo el artículo 124 constitucional, estipula que será el legislador el que determine cuándo se incurre en dicha responsabilidad.

Los empleados públicos deben cumplir con unos procesos y requisitos para ostentar su calidad en el seno de las organizaciones estatales y, como garantía de participación, no discriminación y transparencia en sus nombramientos, es necesario crear los distintos procesos que deben llevarse a cabo, evitando así incurrir en situaciones que demuestren actos de corrupción en los cargos públicos a raíz de los lazos donde se surta el efecto de relaciones de amistad, familiares o de intereses particulares para la ocupación de dichos cargos como se fundamenta en el artículo 125 de la norma de normas.

Por mandato constitucional, se establecen prohibiciones en los artículos 126, 127, 128 y 129 de la Constitución Política de Colombia, para evitar actuaciones de corrupción dentro de las funciones públicas: la prohibición de contrataciones con gobiernos extranjeros y recompensas sin la autorización requerida, contratación con familiares o amigos, celebración de contratos con entidades privadas que manejan recursos públicos que no establezca la ley, la prohibición de desempeñar más de un cargo público, abstenerse de recibir más remuneración de la ya

plenamente establecida para los respectivos cargos; todo ello representa estipulaciones que configuran mala conducta y aprovechamiento de la posición en el seno del Estado, motivados por los intereses particulares y no por los intereses generales, principios constitucionales y los principios de la administración como ente de representación del Estado.

Los artículos 183 y 184 de la Constitución, contemplan la pérdida de investidura para quienes hacen las leyes en Colombia: los congresistas. Describen aspectos como las inhabilidades, las incompatibilidades, los intereses en conflicto, las respectivas sanciones que surgen en caso de no asistencia en las sesiones como formas de controlar e impedir el aprovechamiento del cargo para incurrir en la no actividad laboral y debida participación como funcionario del Estado.

El artículo 209 se refiere a los fines esenciales de la función administrativa que representan la base para garantizar el interés general e incluso el sentido mismo de la construcción de políticas públicas: la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además de la organización y asignación de los encargos en el nivel territorial para la debida ejecución de las funciones estatales y de la obligatoriedad de la realización de control interno que debe surtir efecto de vigilancia en el desarrollo de las actividades públicas, logrando los eficientes resultados que se quieren alcanzar con la organización del Estado.

El artículo 270 constitucional faculta a los ciudadanos como ciudadanos para que intervengan activamente, en los términos de la ley, en el control de la gestión pública “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Podría concluirse que, desde el análisis constitucional planteado, existe un desarrollo del Estado como garante fundamental de su actividad pública, según principios, derechos, aplicaciones e implemen-

taciones que le son atribuidas constitucionalmente. Los mismos tienen igualmente una estrecha relevancia en el control de la negligencia, inobservancia, indebida actuación, descuido, omisión o acción que conllevan a materializar la corrupción en el sistema público. Para intentar subsanar dichas irregularidades el Estado debe acudir a la construcción de las políticas públicas anticorrupción y desarrollarlas en sus diversos sectores y niveles.

La transparencia objeto de la ley 1712 de 2014

Con la ley 1712 de 2014, denominada Ley de Transparencia, se buscó desarrollar los derechos de los ciudadanos a obtener conocimiento preciso y coherente sobre las actividades públicas y de las actuaciones de sus representantes; es decir los servidores públicos. Esto conlleva a realizar una conexión coherente con el derecho a la información consagrado en el derecho de petición y desarrollado con la ley 1437 de 2011 Código Contencioso Administrativo (Congreso de la República de Colombia, 2011a), la ley 1755 de 2015 Derecho Fundamental de Petición (Congreso de la República de Colombia, 2015), y el decreto 1166 de 2016 sobre la petición verbal (Congreso de la República de Colombia, 2016), aunada a la ley en comento conforman el sistema de acceso a la información que, claramente buscan que el Estado sea transparente y mantenga los fines del interés general y la recta y adecuada administración de justicia y un gobierno ético, eficaz y eficiente. Este marco sistémico normativo establece que existen sujetos obligados constitucional y legalmente para soportar información pública de interés general; además que el único límite existente es la garantía demostrable y sustentable de la reserva de la misma prevista en las mismas normas mencionadas.

Es importante reconocer que existen principios que buscan hacer efectivo el derecho de la información y emisión de la misma a

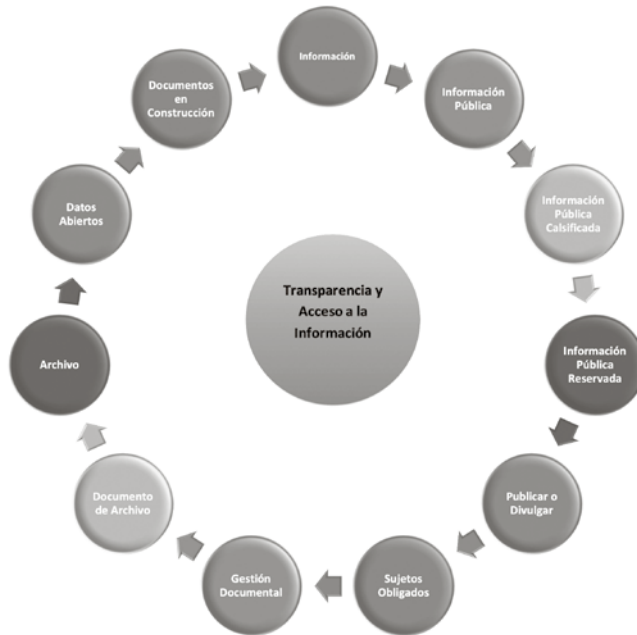
los obligados con debido conocimiento y plena exactitud; lo cual es característica de la transparencia en la publicidad de la misma. En la tabla 2 se exponen los principios de la transparencia y acceso a la información pública nacional.

Tabla 2. Principios de transparencia y acceso a la información pública

Principios	Aspectos explicativos
Transparencia	Busca que sea visible y pública la información.
Buena fe	La información debe ser expresión de motivación, honestidad y lealtad.
Facilitación	Permitir que las personas adquieran la información sin obstrucciones.
No discriminación	Respeto por la diversidad y por ende reconocimiento de inclusión, sin ser elemento negativo para el suministro de la información.
Gratuidad	Garantía de gratuidad general.
Celeridad	Agilidad en las gestiones de los funcionarios públicos al interior del Estado, con el cumplimiento del objeto y los fines
Eficacia	Resultados con énfasis en indicadores de efectividad del desarrollo y cumplimiento de los derechos individuales y culturales.
Calidad en la información	Información verídica, oportuna, objetivamente demostrable y acertada.
Uso de la información	Se adquiere la responsabilidad en el manejo debido y adecuado.
Divulgación proactiva de la información	Propender por la construcción en conjunto de una cultura de la transparencia, obligación de las entidades y servidores públicos en la divulgación de la misma para cumplir con ese fin colectivo.

Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información de la ley 1712 de 2014.

La ley 1712 de 2014, en el artículo 6, desarrolla este apartado; se encuentran conceptos definidos que permiten centrar aspectos relevantes en el entendimiento dinámico de la propuesta. Ver Gráfica 2.

Gráfica 2.

Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez con información de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constitucional de Colombia, 1991).

Estos elementos esquematizados son relevantes en la medida en que permiten centrar a las entidades y a los ciudadanos en la distinción e identificación de un concepto más minucioso e inter-relacional: el derecho a la información y principalmente a acceder al mismo. Parte de éstos son la información como categoría principal de la mano de la publicidad y la divulgación, al ser considerados como elementos probatorios de las actuaciones no solo de los sujetos obligados públicos sino también los sujetos obligados privados que están sometidos a demostrar y entregar la información que reposa en sus empresas y que sin ser reservados deben estar a disposición del público, especialmente en aquellas que contratan con el Estado.

Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales (Asamblea Nacional Constitucional de Colombia, 1991, art. 23).

A partir del derecho constitucional de petición se presentan quejas, peticiones, solicitudes, y demás instrumentos ciudadanos simples, pero desarrollados como fundamentales en el acceso directo de la información y del acercamiento igualitario con el Estado. Además, dentro del contenido de la información y la publicidad se destaca la necesidad de reconocer los diversos idiomas y lenguajes para garantizar la divulgación de la misma de forma eficiente e inclusiva.

Por otro lado, la ley que regula el derecho al acceso a la información –ley 1712 de 2014– al hacer referencia al Plan de Desarrollo, señala como medidas prácticas para lograr materialmente el objeto esencial de la misma: la vigilancia y emisión respectiva del presupuesto general, los manuales y normas reglamentarias, compras y contrataciones realizadas por los servidores públicos y los entes públicos, el conocimiento y publicación del plan anticorrupción y atención al ciudadano y los contratos de prestación de servicios, junto con las licitaciones y concursos efectivos que se desarrollan en el seno del Estado para garantizar una efectividad del acceso público y la transparencia de la información que, de la mano de este instrumento, desempeñan conjuntamente la labor de un acceso de la información garantista y lucha contra la corrupción.

El artículo 19 desarrolla las excepciones que buscan preservar la información que es denominada de seguridad pública, nacional e internacional, o reservada, por cuanto se originarían daños a los intereses públicos, además de proteger el debido proceso e igualdad procesal, en función de la adecuada administración de justicia o estabilidad económica y financiera de Colombia.

La responsabilidad penal por la manipulación de la información es regulada en el artículo 29 de la ley 1712 de 2014, con sustento legal extra en el capítulo tercero sobre la falsedad en documentos que atentan contra el derecho tutelado y protegido en el código penal: fe pública.

Artículo 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal (Congreso de la República de Colombia, 2014, art. 29).

En el artículo 32 de la misma ley que regula el derecho al acceso a la información, se describen los órganos y entidades que tienen a su cargo garantías del acceso a la información. Ver Gráfica 3.

Gráfica 3.



Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información de la ley 1712 de 2014.

Estatuto anticorrupción o ley 1474 de 2011

Esta norma se ocupa de fortalecer las herramientas de prevención, sanción, investigación y prevención de las conductas que se entienden

como corruptas. Consta de nueve capítulos y uno décimo que habla de la vigencia. El primer capítulo se orienta a las medidas administrativas, el segundo a las medidas penales, el tercero a las medidas disciplinarias, el cuarto es específico sobre el lobby, el quinto enumera los organismos especiales que combaten la corrupción, el sexto implementa políticas institucionales y pedagógicas, el séptimo es específico sobre la contratación pública, el octavo se refiere a las medidas eficaces y eficientes en el control fiscal de la corrupción y finalmente, el noveno menciona las oficinas de representación.

Dentro de esta normatividad se tomaron en cuenta los procesos contractuales de carácter comercial y cotidiano, que no se habían contemplado en otra norma y que se requerían para mejorar las herramientas que ya existían, para incidir en la eliminación de la cultura del atajo que utiliza métodos antiéticos e ilegales a pesar de las consecuencias y que suele presentarse con los particulares al momento de realizarse los procesos comerciales (Romero–Corvacho, 2012).

Los sujetos disciplinados a los que se dirige la ley 1474 de 2011 están descritos en el artículo 44 que contempla que son disciplinados también los particulares cuando administran, ejecutan, cumplen funciones o en virtud de un contrato o acto o ley disponen de recursos públicos o ejerzan funciones públicas. Ver Gráfica 4.

Gráfica 4

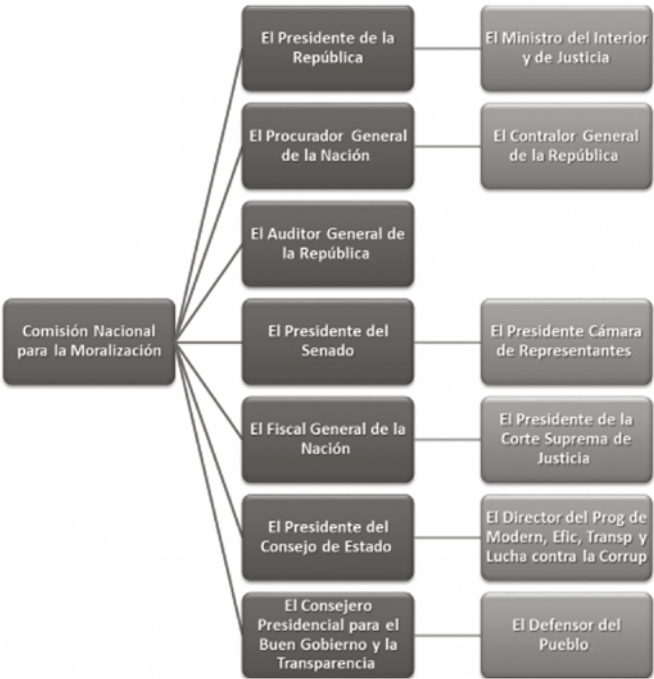


Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 1712 de 2014.

Asimismo, el Código Penal determina que, en los casos de conductas contra la administración pública, en los cuales el imputado sea condenado judicialmente por ellos de forma dolosa, no se le podrá conceder ninguna rebaja o beneficio como la suspensión de la pena, la prisión domiciliaria o disminución por otros mecanismos (Congreso de la República de Colombia, 2000).

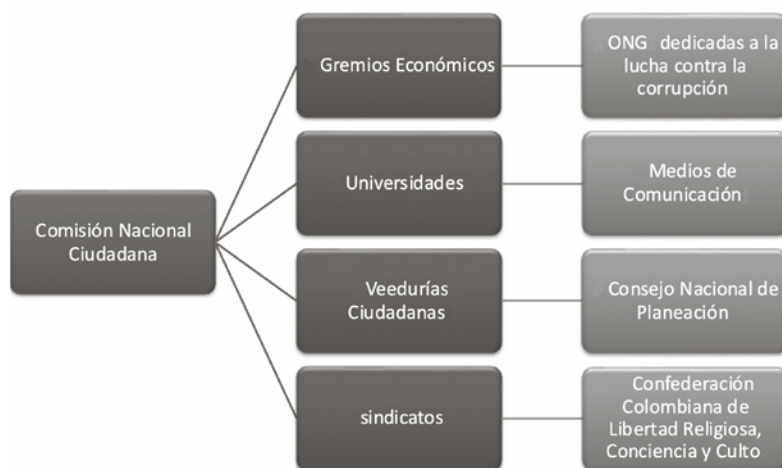
La mayor parte de las medidas disciplinarias en el Estatuto Anticorrupción han sido derogadas debido a la entrada en vigencia del Código General Disciplinario o ley 1952 de 2019, que lo deroga de forma tácita, sin que ello implique la desaparición de las sanciones, sino solo el cambio normativo (Congreso de la República de Colombia, 2019). Dentro del mismo estatuto se integró la Comisión Nacional para la Moralización. Ver Gráfica 5.

Gráfica 5. Comisión Nacional de Moralización



Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 1712 de 2014.

El cometido de esta Comisión Nacional de Moralización apunta a coordinar las acciones, herramientas y medios de forma conjunta desde el orden nacional al territorial, en donde se presenten antecedentes o hechos indicativos de que el fenómeno se está presentando o está próximo a hacerlo y ello se puede determinar desde la disminución de los indicadores de eficacia, eficiencia y transparencia (Congreso de la República de Colombia, 2011). Asimismo, el Estatuto Anticorrupción crea la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, según el artículo 66. Ver Gráfica 6.

Gráfica 6. Comisión Nacional Ciudadana

Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 1712 de 2014.

La comisión antes descrita tiene como finalidad rastrear cada una de las actuaciones de la administración pública para cumplir con el Estatuto Anticorrupción, vigilando el cumplimiento de la contratación, la democratización, y la política anti-trámites que se haya implementado tanto en los ámbitos nacional como territorial, además de identificar la administración de los bienes muebles e inmuebles que tenga inventariado o no y que los mismos sean destinados y utilizados adecuadamente (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 68).

Adicionalmente, dentro de los mecanismos que prevé esta norma, se encuentran la creación de políticas públicas institucionales en los diversos niveles estatales, nacional, departamental, y municipal. Este deberá denominarse plan anticorrupción anual, el cual deberá indicar la estrategia, los riesgos detectados y cómo optimizar la atención al público, además de crear una oficina dedicada a tramitar, resolver, y recibir peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, lo que hoy se denomina PQRS.

Finalmente, el estatuto invita y exige enfrentar la corrupción de forma ininterrumpida desde valores éticos que creen un imperativo categórico ejemplar, que permita definir el modelo de ciudadano y servidor público; además de identificar los actos y actividades reprochables y sancionables. Pero este hecho también debe ser comprendido desde lo económico para lograr dimensionar los sobrecostos y la inestabilidad que a largo plazo traen las conductas, que atentan contra la moral pública y la legitimidad del Estado (Romero–Corvacho, 2012).

La contratación con ONG – decreto 92 de 2017

La reglamentación de la contratación con las entidades sin ánimo de lucro contenida en el decreto 92 de 2017 ofrece parámetros claros sobre cómo realizar las transacciones comerciales con dichas entidades, en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia. Si bien la Constitución niega de plano la posibilidad de auxilios o donaciones a personas jurídicas o naturales, bajo ninguna modalidad, sea esta de rango legal, o por medio de acto administrativo de ninguna índole. Sin embargo, permite la contratación con entidades del derecho privado que cumplen con funciones sin ánimo de lucro, y que teniendo las calidades, experticia e idoneidad tengan las capacidades instaladas para llevar a cabo programas y actividades de interés público que estén incluidas en los planes de desarrollo del nivel nacional o territorial (Asamblea Nacional Constitucional, 1991, art. 355).

El Estado debe reconocer y regular el qué y para qué asuntos. Las ONG por su carácter de interés público y sin ánimo de lucro, podrán recibir recursos y realizar contrataciones para el bienestar general de la sociedad, siempre que cumplan con los requisitos de este marco normativo, a saber:

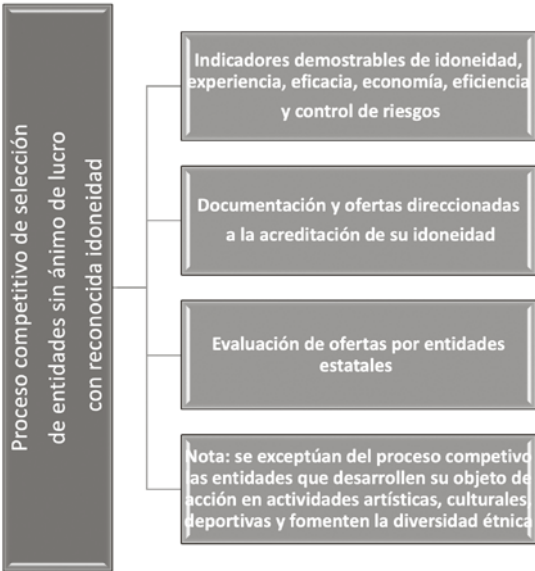
- La esencia del objeto del contrato debe apuntar a desarrollar actividades propias de los planes, programas, proyectos que se de-

fienden en las políticas públicas que son de interés público, tanto desde el nivel, nacional o territorial, manteniendo la coordinación y fines nacionales, además de promover los derechos de las minorías, reconocimiento y fortalecimiento de la diversidad étnica, la educación, la paz, las actividades artísticas y culturales.

- No debe existir una relación conmutativa en los contratos directos que se realicen entre el ente nacional o territorial, es decir que no sea objeto y obligación de la entidad de forma exclusiva, ya que no se trata de una delegación.
- Los bienes y servicios que se deben contratar y que ofrecen las entidades sin ánimo de lucro deben mantener la linealidad con el plan nacional de desarrollo y deben direccionarse de acuerdo con la eficacia y eficiencia en el interés general.
- Las entidades deben cumplir con las condiciones y los procesos de contratación, verificando el cumplimiento de los parámetros de la ley 80 de 1993, dentro de los cuales están la prueba de la representación legal y existencia tanto en cámara de comercio, como en el registro municipal departamental requerido.

Las corporaciones que cumplen con los requisitos legales de existencia también deberán evidenciar la idoneidad y que su objeto social esté definido claramente, además debe estar orientado a las necesidades y objeto que se pretende entregar bajo contratación, sumado a que deberán ser públicos y transparentes. Pero adicionalmente tendrán que demostrar que no están incurso en inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de intereses; como también de las diversas normas como el estatuto anticorrupción, la ley de contratación pública y la ley de transparencia. Tal y como se evidencia en la Gráfica 7.

Gráfica 7.



Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del decreto 92 de 2017.

Los aspectos finales sobre el decreto en comento están relacionados con la necesidad de aplicación de principios propios de la contratación estatal, que se encuentran desarrollados de mejor manera en la 80 de 1993 o ley de contratación estatal. Además de que el contrato deberá ser insertado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, donde se busca principalmente hacer público las actuaciones estatales y los actos comerciales que realizan con entidades sin ánimo de lucro, ello redundará en la posibilidad de corroborar su idoneidad, experiencia, capacidad económica, eficacia, eficiencia y el manejo de riesgos, lo que a su vez desarrolla la competitividad.

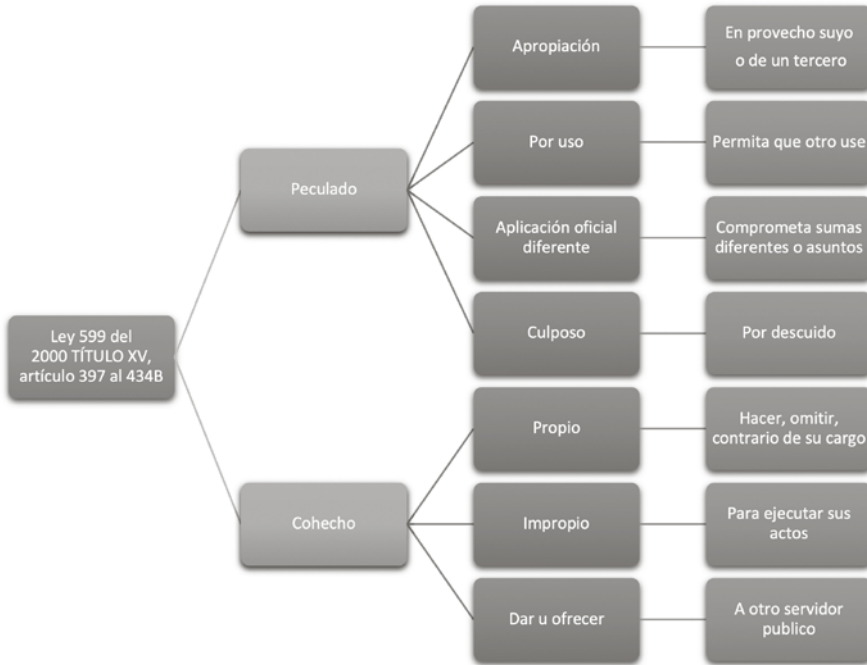
Normas penales

Las normas penales constituyen el objeto del Código Penal, en el que las conductas punibles son positivizadas conforme a la política cri-

minal estatal colombiana, según la cual el bien jurídico tutelado reside en la confianza que depositan los ciudadanos. La decisión de aceptar las decisiones tanto judiciales como administrativas se ve afectada con el incumplimiento de la Constitución y la ley que, finalmente el ordenamiento penal castiga (Congreso de la República de Colombia, 2000).

1. Como norma del Código Penal aparece el peculado en sus cuatro tipologías:
 - a. Peculado por apropiación. Se comete la conducta en el momento en el que el servidor público, toma para sí o en favor de otro tercero, bienes muebles o inmuebles, fondos fiscales, empresas o instituciones donde el Estado tenga parte; o en aquellas que siendo privadas estén bajo administración estatal (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 397-CP).
 - b. Peculado por uso. Se comete la conducta cuando el servidor público, usa o permite que otro tercero use, bienes muebles o inmuebles, fondos fiscales, empresas o instituciones donde el Estado tenga parte o, en aquellas que siendo privadas estén bajo su administración (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 398-CP).
 - c. Peculado por aplicación oficial diferente. Se comete la conducta en el momento que el servidor público, le da una aplicación oficial diferente a los bienes muebles o inmuebles, fondos fiscales, empresas o instituciones donde el Estado tenga parte o, en aquellas privadas que estén bajo su administración, y ello en razón a que dentro de sus funciones se encuentran en su administración, tenencia o custodia o comprometa dineros superiores a los del presupuesto específico o invierta o utilice en forma no prevista salarios, prestaciones o dineros de inversión social (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 399 B-CP).

- d. Peculado culposo. Se comete la conducta cuando al servidor público, se le extravían, pierde o dañen por su falta de cuidado o culpa, bienes muebles o inmuebles, fondos fiscales, empresas o instituciones donde el Estado tenga parte o, en aquellas que siendo privadas estén bajo su administración (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 400 A-CP).
2. En el capítulo segundo aparece la concusión como conducta que se comete en razón al abuso del cargo. Es el caso del servidor público que solicita, induce o constrañe a que se le dé o prometa que se le den, prebendas o utilidades para sí mismo o un tercero para que cumpla con su propia función o para que pague emolumentos superiores a los exigidos por la ley (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 404-CP).
 3. El tercer capítulo aborda el cohecho, que se clasifica en tres formas:
 - a. Cohecho propio. Se configura la conducta cuando el servidor público recibe para él o para un tercero dinero o utilidad, o promesa remuneratoria directa o indirecta para retardar, omitir, o ejecutar uno contrario y que debe realizar por ser dicho acto propio del cargo que desempeña (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 405-CP).
 - b. Cohecho impropio. Se configura la conducta cuando el servidor público recibe para él o para un tercero dinero o utilidad, o promesa remuneratoria directa o indirecta para realizar un acto propio del cargo que desempeña (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 406-CP).
 - c. Cohecho por dar u ofrecer. Se configura la conducta cuando se le ofrece o da al servidor público dinero u otra prebenda para realizar un acto propio del cargo que desempeña (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 407-CP). Ver Gráfica 8.

Gráfica 8.

Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 599 de 2000.

4. El capítulo cuatro se ocupa de la celebración indebida de contratos, sobre los servidores públicos que violen las normas constitucionales, legales y reglamentarias que definen las inhabilidades e incompatibilidades que finalmente busca salvaguardar el procedimiento contractual frente a los sujetos que probadamente pueden generar desbalances, asimetrías en su favor o que evidentemente han demostrado con las sanciones que puedan tener que no son actos para ejercer la contratación, o simplemente en razón a cumplir un cargo público que pueda alterar la libertad de competencia contractual (Congreso de la República de Colombia, 2000).

5. El capítulo se refiere al tráfico de influencias, cuando un particular ejerza indebidamente las mismas en asunto conocido por servidor público o cuando este utilice las influencias derivadas del cargo o debido a que conozca de un proceso o asunto que tenga que resolver o conocer y lo use en provecho propio o de un tercero de forma indebida (Congreso de la República de Colombia, 2000).
6. El capítulo sexto determina el enriquecimiento ilícito, busca mantener la vigencia sancionatoria contra los funcionarios públicos cinco años después a la terminación efectiva del cargo y durante su vinculación el delito de un incremento patrimonial injustificado (Congreso de la República de Colombia, 2000).
7. El séptimo capítulo es sobre el prevaricato, que puede ser por acción cuando el servidor público profiere acto resolutorio, concepto o dictamen abiertamente contrario a la constitución o la ley, o cuando omite, retarde rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones (Congreso de la República de Colombia, 2000).
8. El octavo capítulo determina el delito de abuso de autoridad que se configura cuando el servidor público ejerciendo sus funciones se excede, o comete acto arbitrario e injusto u omite investigar o denunciar de oficio conductas punibles (Congreso de la República de Colombia, 2000).

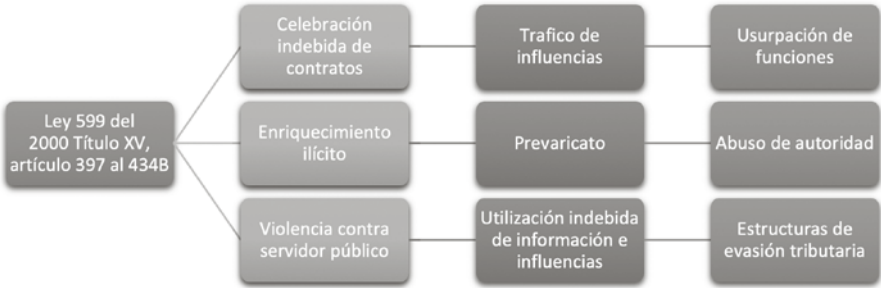
Igualmente, constituye abuso de autoridad la revelación de secretos o de expedientes que son reservados y que son divulgados ilegalmente por el servidor público; también el delito de representar, litigar, asesorar o gestionar asuntos judiciales, policivos o administrativos que, en razón de su función le están prohibidos. A lo anterior se suma la prohibición de ejercer de forma simultánea al cargo público, jurisdicción, autoridad civil, militar o de

policía, cargos de dirección administrativa o hacer sea parte de comités, directorios, juntas o comités o utilice su poder para perjudicar o favorecer candidato o partido político.

9. El noveno capítulo aborda la usurpación, que se presenta cuando un particular ejerza funciones públicas sin autorización legal y el abuso de funciones públicas, o cuando el servidor público realiza actos distintos a los que la ley exige (Congreso de la República de Colombia, 2000).
10. En el décimo capítulo se positivizan los delitos contra los servidores públicos y especialmente el que comete el particular que, al usar la fuerza contra el funcionario pretende obligarlo a ejecutar u omitir, las funciones propias de su cargo. También el particular o servidor lo realiza cuando simula o suplanta la autoridad con los fines de perturbar o engañar y con ello influir en las deliberaciones o funciones públicas (Congreso de la República de Colombia, 2000).
11. El décimo primer capítulo hace referencia al uso indebido de influencias e información privilegiada derivadas del cargo y que cobija la vigencia del cargo como un año después a la terminación del mismo. En este mismo apartado se encuentra el soborno transnacional que se presenta cuando se da, ofrece o promete remuneración económica o utilidad para que el extranjero realice, omita o retarde acto relacionado con sus funciones o negocio o transacción internacional (Congreso de la República de Colombia, 2000).
12. El décimo segundo capítulo está dirigido a la conducta de omisión, defraudación y promoción de la evasión de activos o tributos. Esta conducta puede ser denunciada por la DIAN con fundamento en los criterios de razonabilidad, proporcionalidad e interpretación

razonable de hechos, derechos y cifras declarados (Congreso de la República de Colombia, 2000). Ver Gráfica 9.

Gráfica 9.



Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 599 de 2000.

Acuerdos y otros

En Colombia, la política anticorrupción que se desarrolla de forma integral se funda en la suscripción, desarrollo y participación internacional en los tratados, convenios, acuerdos y compromisos en los que ha participado el país, a raíz de la evolución histórica de la corrupción en el seno del Estado. La importancia de suscribirse a los pactos internacionales no es discutible. Atendiendo al bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 de la Carta colombiana de 1991, se integran los tratados internacionales que son ley, norma de relevancia jurídica con efectos de supremacía en la normatividad interna de Colombia y con carácter de obligatorio cumplimiento. Ver Gráfica 10.

Gráfica 10.

Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez.

Con fundamento en lo anterior, encontramos la Convención de la Lucha contra el Soborno Internacional – CLSI. En su preámbulo establece que el cohecho es una preocupación de carácter internacional, dadas las constantes transacciones comerciales viciadas por las relaciones de poder que se gestan en el mundo exterior por parte de los servidores públicos. Es fundamental que los países hagan parte del mismo, obligándose en el cumplimiento de normatividad internacional en aras a eliminar el cohecho; un acto de corrupción que perjudica en gran medida las relaciones internacionales y demuestra el debilitamiento, la puesta en peligro de la seguridad y credibilidad que representan cada uno de los estados, representados por los servidores públicos que llevan a cabo esta conducta. Es decir, que se debe constituir como un delito utilizar el cargo público como ventaja en las relaciones de poder y de carácter particular, lo cual se constituye como una amenaza al orden nacional e internacional, y que representa otra forma de corrupción.

(a) —servidor público extranjero significa cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea nombrado o elegido; cualquier persona que ejerza una

función pública para un país extranjero, por ejemplo, en una dependencia pública o en una empresa pública; y cualquier funcionario o representante de un organismo público internacional (...)

(b) país extranjero incluye todos los niveles y subdivisiones de gobierno, desde el nacional al local (...)

(c)—actuar o abstenerse de actuar en relación con el cumplimiento de deberes oficiales incluye cualquier uso del puesto del servidor público, sea o no de la competencia autorizada del servidor (OECD, 2010, p. 6).

Seguidamente, la convención estipula que es responsabilidad de cada Estado parte incorporar las medidas, sanciones, proceso de investigación y juzgamiento. Como medida de control y fiscalización, la convención anti soborno en su artículo octavo estableció la necesidad de realizar vigilancia a los libros y registros financieros que dan fe del adecuado manejo de los recursos públicos y del manejo que de ellos hacen los servidores públicos y que puedan constituirse en una prueba conducente del delito de soborno.

Dentro de las características a resaltar de la normatividad está la consideración de que, quien cometa el delito de cohecho pueda ser extraditado por el principio de territorialidad, por el impacto que este representa en el mundo internacional y como consecuencia jurídica de castigo señalado en el artículo 10 de la Convención, para que dentro de los estados exista la normatividad que regule esta situación y que sea afín con la estipulada en esta Convención.

El efecto que implica para Colombia el cumplimiento de esta convención se remite a la aplicación obligatoria de la normativa internacional, en la ratificación media ley nacional (ley 1573 de 2012), junto a la vigilancia, investigación y observación que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, ejercerá.

Los elementos sustraídos anteriormente, constituyen la base para comprender que la Convención de Lucha contra el Soborno representa un tema de discusión internacional, en vista de la afectación que ha representado, la necesidad mundial que desata el atender a los principios de carácter económico global, pero también la concepción de una propuesta de combatir las actuaciones corruptas por la cooperación de carácter internacional y la responsabilidad de aplicación interna que debe desarrollarse por las partes suscritas.

Cabe resaltar que los actos de corrupción son complejos y que su tipificación como delito ha sido limitada por la misma complejidad que representa.

Luego del anterior instrumento internacional encontramos la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC, la cual fue constituida en norma interna por medio de la ley 412 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997). En su preámbulo cita:

RECONOCIENDO que, a menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos; CONVENCIDOS de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción; RECONOCIENDO que la corrupción tiene, en algunos casos, trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente; CONVENCIDOS de la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos; PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS por los vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico

ilícito de estupefacientes, que socavan y atentan contra las actividades comerciales y financieras legítimas y la sociedad, en todos los niveles (OEA, 1996, pp. 1–2).

El interés de la comunidad interamericana se centra en las evidencias reales que representa el fenómeno de la corrupción proveniente de las actividades ilícitas públicas y privadas, además de la aceptación pasiva y activa que demanda, hace más compleja la efectividad de las medidas que hasta ahora se han determinado para la lucha anticorrupción, enmarcando una gran inversión humana, especializada, monetaria, consciente y de otros índices, para su efectiva atención.

La descripción de la conducta realizada por la Convención Interamericana (1996) sobre la corrupción está definida en el artículo sexto de la siguiente forma:

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción: a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o

en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo (OEA, 1996, pp. 4-5).

Estos actos son la base fundamental de interés de la Convención, para la identificación y el seguimiento de la lucha anticorrupción, que en el desarrollo de la sociedad fueron lentamente constituyéndose como delitos por la afectación que representan en el campo de la economía, la seguridad jurídica, la confianza estatal y demás aspectos que respaldan los principios de democracia, justicia e interés general, por considerar que son parte de la moralidad y el poder dominante que encarnan.

Las actividades públicas, privadas, las distintas organizaciones y la sociedad se han visto limitados en la participación activa e inclusiva de la lucha anticorrupción, por la presencia de poderes dominantes con influencias y capacidades de subordinar a quienes participan en ella, al tratarse de conductas donde los niveles de corrupción son tan altos que evidencian las relaciones delictivas e ilegales que pueden ser puestas para la afectación de la seguridad de quienes se atreven a perseguir los sujetos corruptos.

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. Este fenómeno maligno se da en todos los países –grandes y pequeños, ricos y pobres– pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo (Annan, 2004, p. iii).

Por consiguiente, mucho me complace que dispongamos ahora de un nuevo instrumento para hacer frente a este flagelo a escala mundial. La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dejará bien claro que la comunidad internacional está decidida a impedir la corrupción y a luchar contra ella. Advertirá a los corruptos que no vamos a seguir tolerando que se traicione la confianza de la opinión pública. Y reiterará la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del Estado de derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia para fomentar el desarrollo y hacer que nuestro mundo sea un lugar mejor para todos (Annan, 2004, p. iii).

Las anteriores declaraciones fueron una antesala para que un año después se ratificara en Colombia la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción que se había promulgado en el año de 2003 y que en la legislación colombiana correspondió a la ley 970 de 2005: la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, es un instrumento internacional (Congreso de la República de Colombia, 2005).

El preámbulo de la Convención contiene los principios de justicia, democracia, ética, supremacía legal que deben ser la base de todos los estados miembros ante la eminente amenaza que representa la corrupción transnacional, lo cual debe protegerse a través de la constitución de planes eficientes con el apoyo interdisciplinario que amerita. Se le otorga en el campo internacional desde la ECOSOC (*Economic and Social Council*) desde el año de 1992 que crea la Comisión para la Prevención del Delito y la Justicia por medio de la resolución 1992/1 (ECOSOC, 1992; CCPCJ, 1992), pero adicionalmente desde el año de 1997 se crean las oficinas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de manera regional con preeminencia frente a la corrupción (UNODC, 1997), y tiene como misión llevar a cabo, junto a las demás organizaciones nacionales y en cooperación con otros de carácter internacional, la defensa, vigilancia y seguimiento del cumplimiento de esta conven-

ción; ejerciendo control sobre los bienes de interés público y por consiguiente el rendimiento de cuentas.

El artículo tercero de la Convención establece el ámbito de aplicación, destacando dos aspectos esenciales: sobre medidas cautelares en los procesos de investigación y la titularidad de responsabilidad en los procesos de investigación e imputación que no necesariamente deben originar un daño:

1. La presente Convención se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención (ONU, 2004 p. 14).
2. Para la aplicación de la presente Convención, a menos que contenga una disposición en contrario, no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado (ONU, 2004 p. 14).

La propuesta de desarrollo se fundamenta en una construcción colectiva participativa, llevada a cabo por cada Estado donde se involucren las organizaciones directoras y la sociedad. Para Colombia el desarrollo de políticas públicas que garanticen la aplicación de actividades, planes estratégicos y medidas junto a las construcciones legales y jurídicas, deben ser clave en la concepción de metas de cambio, que manifiesten la reducción, eliminación y evaluación periódica para valorar la efectividad de las mismas.

La estimación de dividir las responsabilidades de carácter judicial, administrativo, legislativo, ejecutivo dentro de la normativa de la Convención, tiene la intención de establecer una participación dentro de los procesos de lucha contra la corrupción como entidades que representan el Estado, es decir, que se debe establecer un plan de trabajo

para que cada subsector del Estado lleve a cabo en su ámbito de competencia las medidas de trabajo, estrategias de investigación, sanción, prevención, control, vigilancia, que evidencien un avance de desarrollo en la lucha contra la corrupción para cada rincón del territorio nacional, hacer visible la propuesta a las entidades, a la comunidad y a los particulares como protagonista en la participación y entendimiento de la existencia de una propuesta de carácter internacional que tiene aplicación en la esfera nacional de cada miembro estatal.

Conforme a lo anterior la participación ciudadana dentro de la sociedad es trascendental para empujar la reducción de la corrupción dentro del Estado social de derecho; al significar la base y centro de la existencia del Estado. Los fines esenciales de cada país están dirigidos a la protección y garantía de los principios esenciales del interés y bienestar colectivo, de allí deriva la necesidad de participación y protección en la construcción de un territorio sin corrupción, por medio de mecanismos, medidas y acciones concretas que permitan su inclusión en dichos procesos.

Los delitos tipificados en la Convención como objeto de sanción son: el soborno, el tráfico de influencias, el peculado, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el blanqueo, el encubrimiento, la obstrucción de la justicia, entre otros; tienen un carácter de peligrosidad en quienes los ejercen y una amenaza a quienes son testigos de dichos delitos por miembros particulares o públicos porque comprometen la seguridad de los mismos, además de las repercusiones que implica el acusar a personas con poder y protección; lo que se convierte en un obstáculo para la verdadera estrategia de lucha contra la corrupción.

Sin embargo, los estados partes, la Organización de Naciones Unidas, en cabeza de las demás organizaciones que son creadas nacional e internacionalmente, garantiza la protección de los testigos y denunciantes, para demostrar seguridad y efectividad en los procesos de

investigación y sanción motivados por el cumplimiento de las disposiciones normativas y la garantía de la justicia.

Las convenciones desarrolladas permiten destacar que la comunidad internacional centra su atención en un problema que, en los distintos tiempos y momentos históricos vividos en la firma de los mismos, denotaron la necesidad de la protección de principios fundamentales de carácter nacional e internacional, pero que parecen ser insuficientes en la real materialización y aplicación, al constituirse repetitiva la propuesta. Su análisis complejo de reconocimiento de existencia de la corrupción como un fenómeno complejo, la necesidad de establecer medidas realmente eficientes, la imposición de sanciones propuestas, los procesos de investigación, juzgamiento y creación de cuerpos organizados para llevar a cabo los fines esenciales de lucha contra la corrupción, representan una constante visualización futura que no encuentra atención en un tiempo de mediano o largo plazo; sin desconocer que existe un desarrollo reiterativo, serio y de compromiso en el campo administrativo, judicial, legislativo, de participación popular, apoyo de comunidades no gubernamentales, construcción de políticas públicas emanadas del poder internacional y nacional, pero que no ha sido suficiente para erradicar el fenómeno de la corrupción.

Conferencia Internacional contra la Corrupción (IACC, *International Anti-Corruption Conference*). *Es el principal foro mundial para reunir a los jefes de Estado, la sociedad civil, el sector privado y más para hacer frente a los desafíos cada vez más sofisticados planteados por la corrupción.*

Establecida en 1983, la IACC tiene lugar generalmente cada dos años en una región diferente del mundo, y acoge de 800 a 2000 participantes de más de 135 países en todo el mundo (ANTAI, 2020, línea 1).

El IACC avanza la agenda anticorrupción mediante la sensibilización y estimular el debate. Promueve la creación de redes, la fecundación

mutua y el intercambio global de experiencias que son indispensables para la promoción y la acción efectivas en el nivel mundial y nacional. Las conferencias también promueven la cooperación internacional entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos al brindar la oportunidad de un diálogo directo entre los representantes de las agencias y organizaciones participantes (ANTAI, 2020, línea 2).

En su décima novena reunión, la primera virtual, celebrada del 30 de noviembre al 5 de diciembre de 2020 en Busan–Corea, se presentó como temática *Designing 2030: Truth, Trust & Transparency*, que en español traduce *Diseñando el 2030: Verdad, confianza y transparencia*. Alrededor de esto se reunieron quinientos voceros, para asegurar que la lucha contra la corrupción sea el eje del mundo después de la pandemia y suscribieron la Declaración de Seúl, manifestando que la pandemia del COVID–19 nos ha dado la oportunidad de construir sistemas de salud más resistentes, más transparentes y con un mejor desempeño (IACC, 2020).

Igualmente, se trae a colación que la falta de transparencia en la contratación pública y la desviación de recursos para el COVID–19 que presenciamos durante la pandemia, no puede socavar la venta y distribución de vacunas, debemos luchar para garantizar la justicia y la igualdad en el acceso a las vacunas y la recuperación económica en todas partes sin dejar a nadie atrás (IACC, 2020).

Asimismo, como movimiento declaró que: “debe luchar para garantizar que la democracia sea defendida, expandida y sostenida, pues hemos sido testigos del levantamiento del autoritarismo y populismo como tendencias, que han erosionado dramáticamente la democracia alrededor del mundo. Como consecuencia de ello, buscarán dejar esta conferencia más fuerte y determinada a tomar el poder para considerar y expandir el espacio de la sociedad civil, defender la libertad de prensa y levantarse para denunciar y garantizar la justicia social y económica en todas partes; por eso se condenan las acciones tomadas en contra de

activistas, periodistas y personas que denuncian, que han sido continuamente intimidados, amenazados y asesinados por exponer la injusticia y la corrupción” (IACC, 2020).

Cumbre de las Américas. Es el foro trianual promovido por la OEA. Reúne a los jefes de Estado del hemisferio americano y promueve la responsabilidad colectiva, nacional y continental desde los niveles económico, jurídico, cultural y de seguridad (Cancillería de Colombia, 2018, párrafo. 1). Entendiéndose el encuentro como el de mayor nivel político.

El papel de la OEA ha venido cambiando a lo largo del tiempo, trascendiendo su papel de simple acuerdo de buena voluntad hasta mantener un papel activo en el desarrollo de iniciativas de colaboración multilateral e incluir una serie de temáticas, a manera de foros, como los empresariales, sociedad civil y actores sociales, jóvenes o pueblos indígenas entre otros eventos que buscan la integración y comprensión de nuestros pueblos (OEA, 2018).

Colombia ha venido siendo protagonista en estas cumbres, especialmente en la octava cumbre que se llevó a cabo en Lima – Perú; en ella el expresidente Juan Manuel Santos aprobó el Compromiso de Lima, que tiene por finalidad promover la gobernabilidad contrarrestando la corrupción, dicha promesa busca hacer un llamado a los estados a reducir la burocracia o el tamaño del Estado, fortaleciendo la independencia del poder judicial, aumentando la transparencia de los procesos con la implementación de nuevas tecnologías, fomentando la participación de los sectores privados y formulando políticas públicas anticorrupción. Además de promover la transparencia en la información para que periodistas, informantes, veedores, y funcionarios hagan cumplir la ley. Busca comprometer a las naciones a trabajar en la prevención desde los sistemas financieros, nacionales y regionales que permita disuadir la transferencia u ocultamiento de bienes, fondos o empresas con

finés ilícitos (OEA, 2018). “La corrupción ha postergado el desarrollo de nuestros pueblos durante décadas. Mientras esto sucede, nuestros gobiernos siguen sin poder resolver problemas como la delincuencia y la informalidad” dijo el presidente del Perú, Martín Vizcarra, en la Cumbre (OEA, 2018, párr. 6).

Cumbre Cívica Anticorrupción 2020. Mediante la presentación didáctica de un *webinar* (seminario web en formato vídeo), se estableció el diálogo entre miembros de las organizaciones sociales pertenecientes a países como Colombia, México y Perú. Fue la primera cumbre cívica anticorrupción. El fin era compartir sobre los hechos, experiencias y vicisitudes nacidas de la pandemia SARS-CoV-2 (Valencia-Grajales & Marín-Galeano, 2020) o COVID-19, que permitiera evaluar las consecuencias frente al tema de la corrupción en dicha crisis sanitaria, porque supuso un desafío en todos los niveles –internacional, nacional o territorial– para entidades públicas, órganos de control, los veedores ciudadanos y la misma sociedad. Promoviendo en la ciudadanía un rol activo, articulado y propositivo con el fin de cuidar los recursos públicos dirigidos a sortear la emergencia sanitaria (Transparencia por Colombia, 2020).

La vocería de Colombia estuvo a cargo de la Alianza Ciudadanía Activa, agencia no gubernamental encargada de vigilar los recursos del COVID-19 y su distribución equitativa, al igual que denunciar los abusos que se presentan en los productos debido a sobre costos, abusos, favorecimiento en asuntos como la contratación directa e intereses políticos que fueron alertados desde nueve organizaciones sociales en diferentes lugares del país. El compromiso del “Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de Transparencia por Colombia”, ha permitido demostrar irregularidades en la contratación que derivan en una posible desviación de recursos a futuro (Transparencia por Colombia, 2020).

La representación de Perú fue la Organización Civil Peruana Proética que supervisa que los recursos públicos se gasten con transparencia

y eficiencia, poniendo especial atención en los decretos de emergencia emitidos por el gobierno mediante los cuales se aprobaron transferencias de dinero para invertir en acciones contra la pandemia. La vocería de México corrió por cuenta de Tojil y Transparencia Mexicana, que desplegaron un esfuerzo para seguir de cerca las acciones y recursos de los poderes federales y estatales (Transparencia por Colombia, 2020).

Los próximos años serán decisivos en términos de que la corrupción, los malos manejos, y la impunidad no entorpezcan el proceso de recuperación económica y social. Necesitamos que quienes paguen los costos de la pandemia no sean los más vulnerables, y menos debido a la corrupción, explicó Susana Vigilancia, representante de México (Transparencia por Colombia, 2020, minuto: 15).

CONPES 3642, 3654 y 167

Desde la ley 19 de 1952 (Congreso de la República de Colombia, 1952), se ha entendido que los CONPES son una serie de políticas públicas de carácter nacional denominados planes nacionales, delineados por el Consejo Nacional de Política Economía y Social; dicha institución se encarga de fomentar, crear, observar, seguir, estudiar y evaluar las políticas fundamentales y conjuntas que se determinan derivan de los planes de gobierno y presupuestales (CONPES, 2010; 2010a; 2013).

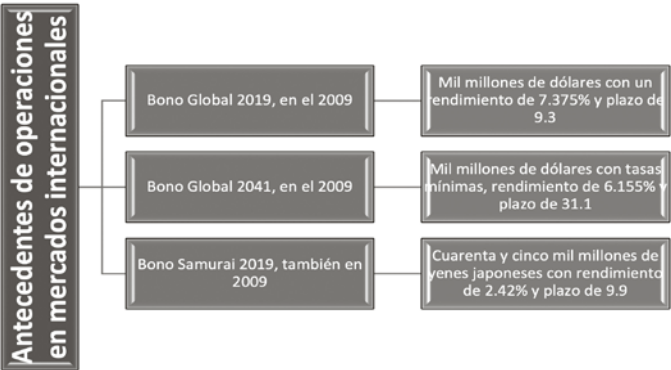
CONPES 3642 de 2010

Los CONPES, como se mencionó en el apartado anterior, tienen por finalidad, estudiar y proponer políticas públicas, económicas, técnicas, coordinadas en especial en el tema de inversión y consumo para el desarrollo presupuestal y de crédito público. Precisamente sobre este último punto este documento, la da un visto bueno a la posibilidad de ampliar el crédito público, por medio de la expedición de los Bonos Externos que aumentan la deuda pública en los mercados de capitales y banca comercial nacionales e internacionales, ampliando dicho

crédito en ochocientos millones de dólares con el fin de financiar apropiaciones presupuestales a futuro para ser utilizadas en el año de 2010 (CONPES, 2010).

Lo referente al crédito público está regulado en el artículo 18 del decreto 2681 de 1993 (Presidencia de la República de Colombia, 1993) donde describe la necesidad de que se emita concepto favorable por parte del CONPES y de la Comisión de Crédito Público, para que primero se puedan emitir los bonos de deuda pública, desarrollando los tipos de deuda en los artículos 20 a 22 del mismo decreto. Adicionalmente, la misma normativa presidencial en su artículo 40 determina unas nuevas autorizaciones que están en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentándole a dichas entidades las justificaciones técnicas, económicas, y sociales que dan origen al proyecto, además de la situación financiera vigente y el plan de financiación y la procedencia de los recursos a futuro, junto con el cronograma de gastos anuales que se describen en los subsiguientes artículos 41 a 43 de la normativa presentada (Presidencia de la República de Colombia, 1993). Ver Gráfica 11.

Gráfica 11.



Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del CONPES 3642 de 2010 y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las solicitudes de crédito que se presenten los países tienen su origen en el estallido de la burbuja inmobiliaria que se presentó a causa de la entrada de las viviendas o unidades inmobiliarias a la bolsa, como mecanismo de inversión soportado en las deudas hipotecarias que a su vez estaban sustentadas en las casas de los deudores; como dicho mercado terminó siendo muy atractivo, los bancos comenzaron a prestar sin requisitos mínimos con el fin de tener mayor oferta de inversión, ya que dicho mercado es finito y no es como el bursátil que se puede autogenerar de una deuda sobre otra, lo que al final provocó una crisis financiera en el año de 2008 ante la falta de liquidez, que surge luego de que los deudores de estas hipotecas se quebraron en masa y al estar catalogadas como deudas riesgosas y a su vez estar convertidas en inversiones, la quiebra se convirtió en reacción en cadena, quebrando incluso bancos y corporaciones que tenían inversiones en dichas hipotecas denominadas *subprime* por el alto riesgo que finalmente, provocó el debacle mundial. Dicha caída de los mercados afectó las economías como la colombiana que terminaron por requerir empréstitos o colocación de bonos para suplir la necesidad de efectivo y monedas.

El mercado internacional de bonos resurgió en el año 2009 como una forma de que los países emergentes, en este caso Colombia, pudieran encontrar el financiamiento que necesitaban y anticipar recursos de la vigencia 2010. Accedieron al mercado, incluso, empresas como Ecopetrol y EPM:

Según el DANE, durante el año 2010 la economía colombiana creció en 4,3% con relación al año 2009. De igual forma, el PIB creció en 4,6% en el cuarto trimestre, comparado con el mismo trimestre del año anterior y al mes de diciembre de 2010 (DANE, 2011, p. 1), las reservas internacionales registraron US \$28.451,8 millones de dólares frente a US \$25.355,7 millones en mismo periodo de 2009, hecho que representó un incremento en la adquisición neta de \$3.096 millones de dólares (DANE, 2011, p. 11).

Finalmente, a través de este CONPES, tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recomiendan emitir conceptos favorables para la aprobación por sumas de ochocientos mil dólares de la vigencia del 2010; con base en los estudios de favorabilidad, progreso y aspectos históricos que evidencian la recuperación de la economía, sostenimiento y rentabilidad de las operaciones crediticias externas de carácter público (CONPES, 2010).

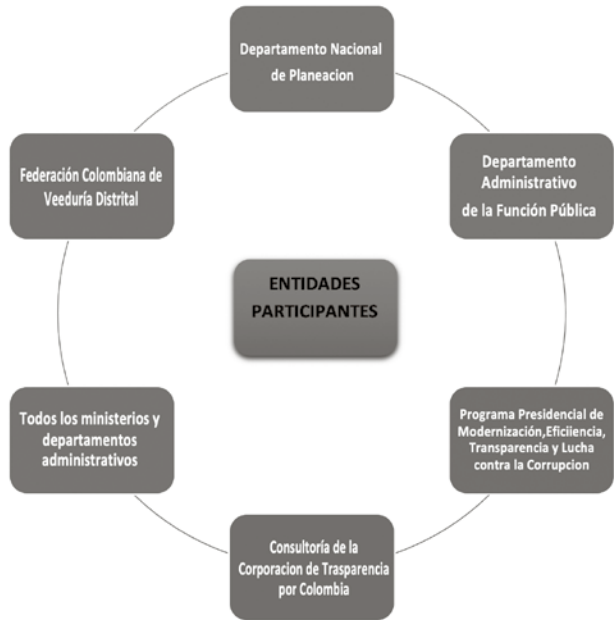
CONPES 3654 de 2010

Este documento plantea el estudio sobre la política pública de rendición de cuentas por parte de la rama ejecutiva dirigida a los ciudadanos; con el fin de que estos últimos puedan realizar una supervisión e imprimir transparencia de los procesos. Además, esto permite que se fortalezca la confianza y entendimiento cercano de la actividad ejercida por la rama ejecutiva; definido dentro del documento como “Rendición de Cuentas Social” (CONPES, 2010a). En la Gráfica 12 se ilustran las entidades que intervienen y participan en el sistema colombiano.

El control del poder público se ejerce por medio de la ciudadanía por los mecanismos que le otorga la constitución como son: el derecho de petición, la tutela, la acción popular y la acción de cumplimiento, siendo éstos las herramientas propias para acceder a la información pública cuando la misma no está disponible, bien sea porque la administración no la pública o no es de carácter reservado y tienen por finalidad el ejercicio de la rendición de cuentas (CONPES, 2010a).

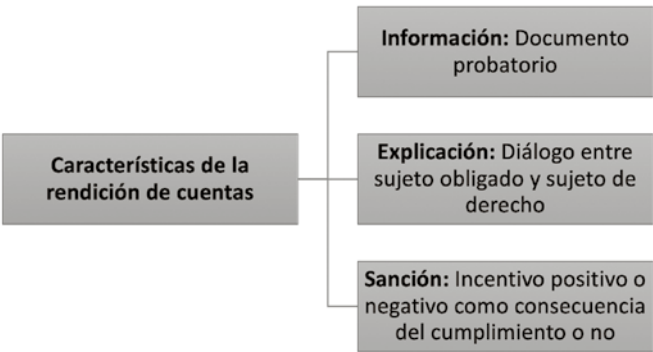
Es lógicamente la rendición de cuentas (Ver Gráfica 13) la llamada a exigir de los funcionarios el cumplimiento de sus funciones o la forma de comprobar su ejecución y cumplimiento. Este mecanismo es un orden legal que prescribe como obligación, el informar, explicar, publicar, y sustentar debidamente por parte de los sujetos obligados frente a los sujetos de derecho; que impone que todas las personas naturales o jurídicas participen en su consecución.

Gráfica 12.



Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del CONPES 3654 de 2010.

Gráfica 13.



Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del CONPES 3654 de 2010.

Se trata de una garantía de seguridad y honestidad que debe emanar del sector público con respecto a sus administrados y que constituye una herramienta de control social para vigilar la actividad pública. Como dice Andreas Schedler (2004), “la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico” (p. 14). Entre los actores emisores y receptores en la relación de entrega de cuentas se crea una cadena de diálogo y vigilancia de dicha actividad pública que permite alimentar conjunta y constructivamente un desarrollo hacia la transparencia (CONPES, 2010a).

Existe una clasificación de la rendición de cuentas. En la tabla 3 se exponen algunas de las más relevantes. Sin embargo, la rendición de cuentas sociales es lo más destacado dentro del estudio que trae el CONPES 3654 de 2010, como objeto de referencia y desarrollo para efectos de esta política en la rama ejecutiva (CONPES, 2010a).

Tabla 3. Clasificación de la rendición de cuentas

Clasificación	Concepto
Rendición de cuentas social	Generar aspectos relevantes y trascendentales en el desarrollo de la política sobre rendición de cuentas que requiere fortalecimiento a través de documentación de acciones específicas de la rama ejecutiva en la gestión debida del suministro de información de cuentas.
Rendición de cuentas horizontal	Es la que surge entre las instituciones del Estado con un poder dominante similar.
Rendición de cuentas de equilibrio	Permite verificar la existencia de interferencia en el ámbito de competencia entre las ramas del poder.
Rendición de cuentas asignada	Fomenta el desarrollo y mejoramiento de las ramas del poder sobre aspectos disciplinarios, lucha anticorrupción, derechos humanos, economía, control fiscal y penal, relevancia social, cultural y del medioambiente.
Rendición de cuentas interna	Dentro de las instituciones públicas se da la jerarquía de liderazgo y mando para controlar las actuaciones que se ejercen.

Tabla 3. Clasificación de la rendición de cuentas (continuación)

Clasificación	Concepto
Rendición de cuentas entre niveles territoriales	Las entidades de los distintos órdenes tienen autonomía, sin embargo, deben presentar información sobre las gestiones que lleven a cabo por entidades de carácter superior.
Rendición de cuentas externa	A causa de los tratados internacionales firmados y ratificados por Colombia, los organismos o entidades de carácter internacional pueden solicitar y emitir conceptos sobre la rendición de carácter nacional.
Rendición de cuentas diagonal	Hace relación al control que ejercen los ciudadanos mediante organizaciones para mediáticamente hacer control de sus funciones estatales.

Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del CONPES 3654 de 2010.

En la verificación del cumplimiento de indicadores como la eficiencia, eficacia, efectividad, economía, aplicación material de la política de rendición de cuentas social, se refleja una insuficiencia considerable que demuestra el desconocimiento de las funciones y resultados dentro de las actuaciones que se ejercen administrativamente por las distintas entidades públicas de la rama ejecutiva; esta constituye un obstáculo en la comunicación proactiva y correctiva, además, la existencia del desinterés por parte de los administrados en la participación de los procesos de veeduría y control de las entidades en cuanto a la rendición de cuentas. Los motivos se centran en la desconfianza que se ha acrecentado por las brechas existentes a causa del desconocimiento de las verdaderas necesidades y preferencias ciudadanas en el desarrollo de políticas concretas y eficientes de inclusión social e interés popular suficiente para la demanda de respuestas necesarias de las entidades, que por ende representan un debilitamiento de la democracia (CONPES, 2010a). Existen tres problemas obstáculo en este proceso:

1. La información como obstáculo: es limitada, insuficiente e incompleta. Existe un lenguaje complejo y poca claridad. Ausencia de actualización de información y sistematización de la misma para efectos de formalizarla y emitirla como pública. Retrasos y omisión en cuanto a las respuestas emanadas de las peticiones populares. Gran desinterés por parte de los ciudadanos para el control y conocimiento de la actividad de la rama ejecutiva (CONPES, 2010a).
2. Insuficiencia en el diálogo rama ejecutiva-ciudadanos: los diálogos en los consejos comunales y audiencias públicas son escasos o/y restringidos. Los temas a debatir son insuficientes, con poca claridad a los asistentes, no se exponen aspectos de interés, incumplimiento de las mejoras prometidas en reuniones anteriores, los medios de difusión de los encuentros son excluyentes (CONPES, 2010a).
3. Carencia de incentivos para la rendición de cuentas: se considera que los incentivos están estimulados por la relación de los ciudadanos de exigir las cuentas y las entidades rendirlas. Se puede incurrir positivamente o negativamente en la rendición de cuentas; porque las entidades suministran de forma clara y efectiva la información, además, la suministran en masa a los administrados; esto implica que hay impacto positivo y se cumple debidamente con esta relación, por otro lado, de forma negativa que puede generar sanciones al retrasar, aprovecharse de su posición dominante como entidad o servidor. Debe existir una relación de confianza y participación activa entre la accesibilidad a la rendición de cuentas y los ciudadanos deben conocer los mecanismos de acceso a la información (CONPES, 2010a).

La política de rendición de cuentas lleva al camino de la claridad en la información suministrada: una relación directa entre la veracidad y

lo expuesto. Ayudando a establecer lazos de credibilidad en la gestión pública dentro de sus funciones, proyectos, actividades y estrategias planteadas para la realización de las mismas y la inversión que se requiere en la rendición de cuentas. Es importantísimo que la información pública emanada de las cuentas sea comprensiva para los receptores, auténtica, completa y disponible. Sin embargo, se requiere un marco normativo efectivo y capacitación constante de los servidores públicos en el conocimiento de la política de rendición de cuentas, sus avances, actualizaciones y temas propios de sus actividades públicas (CONPES, 2010a).

Es necesario que los administrados sean educados, informados, para construir una cultura de rendición de cuentas; que sea familiar y cercano para los ciudadanos; a través de las estrategias, mecanismos y medios de comunicación amena con la que deben contar en el diálogo permanente que implica una participación conjunta entre entidades-ciudadanos. Los derechos de petición, las solicitudes de información deben ser atendidos con más compromiso y minuciosidad; descuido y deficiencia que se presenta como limitación en el proceso de transformación y aplicación de una política pública de rendición de cuentas (CONPES, 2010a).

Finalmente, las estrategias de documentación sobre el estudio en la política pública de rendición de cuentas implica desarrollar, leer, activar y promover las entrevistas, los eventos, los encuentros, las peticiones, las capacitaciones, la difusión virtual y divulgación por medios de comunicación diversos de la rendición de cuentas, los mecanismos con los que cuentan los ciudadanos para hacerlos cercanos, las veedurías y demás grupos sociales activos en el conocimiento, vigilancia e interés en el control de la actividad pública lo que permite fortalecer la propuesta de rendición de cuentas y resalta la idea de una construcción colectiva que depende del estado y de la sociedad civil (CONPES, 2010a).

CONPES 167 de 2013

Este documento desarrolló un estudio sobre la estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción; la principal de las políticas públicas corresponde a la de la lucha por la transparencia, que establece la necesidad de prevenir, investigar y sancionar las conductas corruptas en Colombia, para recuperar, fortalecer y obtener la confianza que el sector público debe transmitir a los ciudadanos (CONPES, 2013).

Desde los aspectos históricos, la construcción de la política integral anticorrupción, se desarrolla con la participación nacional e internacional especializada, los sectores sociales a través de consultas populares en todo el país, las instituciones públicas, la participación de áreas como la minería, la salud y la educación; con el fin de incluir la construcción de la misma entorno a la inclusión y propuesta de dichos actores dentro de esta política pública, encaminada a una transformación social e institucional significativa (CONPES, 2013).

Los orígenes de las políticas públicas anticorrupción estuvieron a cargo del Departamento Nacional de Planeación y de la Secretaría de Transparencia de la República de Colombia, como la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y como producto de la Convención Cooperativa del 15 de junio de 2012 (CONPES, 2013).

Los entes que trabajan y participan en el fortalecimiento de la política anticorrupción son la Comisión Nacional de Moralidad, Comisión Nacional Ciudadana por la Lucha contra la Corrupción, integrada por las universidades, las veedurías, el Consejo Nacional de Planeación. Dentro de sus actividades propias, desarrollan estrategias organizativas que permiten visibilizar la transformación de sus acciones en el empoderamiento de la política pública anticorrupción dentro de los niveles de sus instituciones, incluso algunas de estas fueron creadas especialmente para llevar a cabo el desarrollo de la política, además de la

trascendencia, impacto y responsabilidad que agrupa todos los niveles territoriales del país para participar, conjuntamente, desde las instituciones públicas hasta la comunidad y sectores sociales para la práctica de estatutos de ética y prácticas de transparencia por la lucha contra la corrupción (CONPES, 2013).

Desde el marco normativo producto de la participación internacional de Colombia, se ratifican tres marcos legales como resultado de la histórica necesidad de cambios por un país menos corrupto y con miras a desarrollar efectivamente una política con poder, obligación de cumplimiento, resultados, implementación de medidas y vigilancia de carácter nacional e internacional. Se sintetizan en la Tabla 4.

Tabla 4. Marcos legales producto de la participación de Colombia en foros internacionales

Instrumento internacional	Ley que lo ratifica	Objetivos
Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional	Ley 1573 de 2012	Combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción	Ley 970 de 2005	Promover y fortalecer las medidas para prevenir más eficaz y eficientemente la corrupción
Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción	Ley 412 de 1997	Herramientas existentes para el fortalecimiento de medidas preventivas, precisión de algunos actos de corrupción, soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, entre otros.

Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del CONPES 167 de 2013.

Los tratados y convenciones ratificados por Colombia por medio de sus leyes respectivas son el equivalente de obligación y vigilancia internacional; es de carácter obligatorio su cumplimiento tal y como

lo prescribe la Constitución de 1991 en su artículo 93. Además, implica establecer medidas y adecuaciones particulares según las necesidades acordes de carácter interno que son producto de la insatisfacción de la anticorrupción como principio fundamental en el seno de la sociedad (CONPES, 2013). Las más importantes introducciones normativas de entonces que enumera el CONPES 167 de 2013 se sintetizan en la Tabla 5.

Tabla 5. Introducciones normativas enumeradas en el CONPES 167 de 2013

Norma	Ley o decreto	Objetivos
Administrativa presidencial	Decreto 734 de 2012	Estatuto general de contratación de la administración pública
Administrativa presidencial	Decreto 019 de 2012	Anti trámites
Ley nacional	Ley 1474 de 2011	Estatuto anticorrupción
Ley nacional	Ley 909 de 2004	Ley sobre empleo público y carrera administrativa
Ley nacional	Ley 850 de 2003	Reglamentación de las veedurías ciudadanas
Ley nacional	Ley 850 de 2003 hoy ley 1952 de 2019 y ley 2094 de 2021	Código Único Disciplinario Código General Disciplinario Reforma del Código General Disciplinario
Ley nacional	Ley 610 de 2000	Proceso de responsabilidad fiscal

Realización: Daniela Martínez y María José Jiménez, con información del CONPES 167 de 2013.

Combatir el fenómeno de la corrupción implica establecer medidas, actividades, proyectos y encuentros de carácter nacional e internacional. Comprometer todos los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, las instituciones estatales, privadas, la sociedad civil, las organizaciones sociales nacionales e internacionales que en conjunto fortalezcan todos y cada uno de los sectores donde persiste la

corrupción con el fin de minimizarla al máximo. Los beneficios privados a costa de las desventajas y afectación del orden público son una barrera que debe ser identificada y excluida dentro de todos los niveles, ya que la corrupción se encuentra en todos los órdenes: nacional, internacional, territorial y ámbitos sociales (CONPES, 2013).

Para el fortalecimiento de las instituciones se requiere la transparencia, conciencia y demás principios que fortalezcan el adecuado cumplimiento de los fines estatales por parte de las instituciones públicas, sumada a la consolidación de una cultura política del rechazo por la corrupción, encaminada a la implementación de medidas eficientes, concretas que sean materialmente realizables y que sobre las mismas se haga seguimiento. Además de las distintas medidas que conlleven a prevenir, corregir, investigar y sancionar las conductas reprochables que afecten ilícitamente al Estado (CONPES, 2013).

El principal catalizador de la corrupción es la inutilidad de instrumentos y mecanismos propuestos para realizar la prevención, investigación y sanción de las conductas ligadas a la corrupción; desde el aspecto económico donde los recursos públicos están administrados por intereses particulares, que minan la confianza de los ciudadanos en las entidades, los políticos que incrementan el rechazo de los partidos políticos por ser uno de los sectores más visibles y menos intervenidos por los actos de corrupción, la rama judicial porque hay ausencia de aplicación de la justicia; también la ética debido a que el fenómeno se entiende como nocivo para la sociedad, y por ello hace parte de la transformación individual y personal como un acto moral, pero no como un acto delictivo propiamente tipificado y regulado (CONPES, 2013).

La participación social activa dentro de los órganos institucionales se viene trabajando por medio de la rendición de cuentas y la publicación de sus actos a través de los *mass media* comunicacional y del control popular, como práctica en la construcción de la cultura política,

social, participativa, democrática y anticorrupción. Lo cual permite limitar a las entidades a la supervisión de la sociedad en sus actuaciones internas y también al control interno entre las mismas entidades con subordinación definida para la identificación de aquellos actos corruptos que desnaturalizan las funciones detalladas que deben desempeñar como funcionarios. Esto permite visibilizar las actuaciones corruptas y limitar la intensidad misma del ejercicio de la corrupción (CONPES, 2013).

Sin embargo, dentro de este relacionamiento se encuentran estrechas razones de desigualdad e imposibilidad para llevar a cabo bien la tarea como lo es la desatención de las necesidades y limitaciones que se presenta en el relacionamiento de los ciudadanos con los órganos estatales al desconocer el acceso efectivo de la información, la transmisión idiomática debida y diversa dentro de la comunicación, la inexactitud de la información, falta de implementación de herramientas conducentes al debido acceso y participación ciudadana en las actividades estatales como veedores. Esto enmarca una dificultad de la administración en la implementación de medidas conforme a las necesidades debidamente identificadas, las barreras que han impedido el desarrollo efectivo de la política anticorrupción, la evaluación de la misma para combatir con respuestas y transformaciones concretas necesarias las deficiencias que limitan el desarrollo de la política anticorrupción (CONPES, 2013).

En conclusión, la construcción de la política pública anticorrupción no se entiende como un estudio estipulado en un documento que sirva como prueba documental de promesas sin cumplir, es un mandato legal que denota los mecanismos que se deben implementar para llevar a cabo la transformación estatal y social encaminada a la erradicación de la corrupción, como un mandato constitucional, legal y con carácter obligatorio de ejecución; lo que implica el conocimiento del mismo por todas las entidades y la implementación real de la misma, además de la vigilancia constante que debe seguirse como evaluación y

comprobación de la aplicación de la política, incluyendo la participación de la sociedad en el acceso de la información que demuestre el cumplimiento de la misma, materializando el principio de publicidad y fortalecimiento de la participación democrática (CONPES, 2013).

Veedurías ciudadanas

Las veedurías constituyen un instrumento de participación ciudadana que exige que los administrados se involucren en el control, prevención, vigilancia, seguimiento, chequeo y evaluación de las actividades públicas, desarrollando un papel activo que permita comprender y promover el cumplimiento de los fines estatales. Ello no sólo se aprecia en Colombia, también es visible en Latinoamérica, según lo afirma Silvio Cardona González quien informa que ha aumentado:

La preocupación por la corrupción y de manera especial por encontrar fórmulas institucionales que permitan combatirla. La corrupción ha sido considerada como un importante obstáculo al desarrollo económico, un impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto, una amenaza para la democracia. Para ello, se avanza con fuerza a posicionar la figura de la veeduría ciudadana, que posibilite el desarrollo de la democracia participativa (Cardona–González, 2012, p. 20).

Podría plantearse que es un medio popular y organizado que surge del interés para verificar el adecuado funcionamiento que, dentro de los proyectos de contratación estatal y demás actividades públicas debe evidenciarse, además de su importancia en la prevención de conductas corruptas que se presentan en la actividad administrativa del Estado.

En el plano de racionalidad burocrático–legal, la veeduría es el mecanismo democrático de representación y participación que les permite a los ciudadanos, o a las diferentes organizaciones, ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto a las autoridades administrativas,

políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como sobre las entidades públicas o privadas que operen en el país encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (concordancia con la ley 850 de 2003). En el plano de racionalidades abiertas y críticas, la mediación es un ámbito de interacción y de gestión humana y ciudadana que favorece la comunicación entre el Estado y la sociedad, que a su vez permite un enlace mutuo entre ambos. Dos lógicas y racionalidades que generan formas de relaciones y movimientos de sujeto (Cardona-González, 2012, p. 24).

La ley 850 de 2003 fue promulgada para regular las veedurías ciudadanas. Hace de las mismas un mecanismo formal, serio, organizado, comprometido con la función propia que históricamente ha desempeñado y estableciendo la necesidad de seguimiento e interacción en la red de veedurías ciudadanas, para llevar control de la eficiencia y efectividad en la administración pública. Las veedurías ciudadanas trabajan de la mano de la Ley Anticorrupción (1474 de 2011), lo que permite garantizar una vigilancia más cercana a la transparencia y control de la corrupción pública. El concepto de veeduría ciudadana consta en el artículo 1 de la ley 850 de 2003, como un:

mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Congreso de la República de Colombia, 2003, párr. 1).

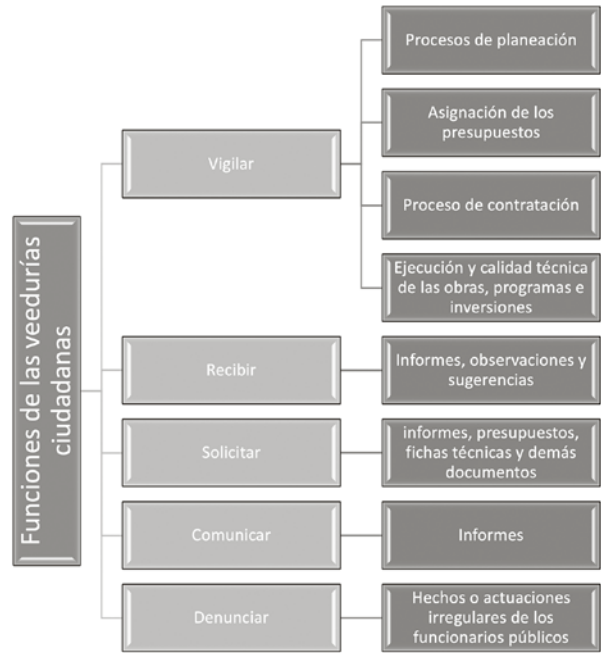
El anterior es el desarrollo del artículo 270 de la Carta de 1991 y también puede relacionarse con el artículo 103 superior; las veedurías

tienen como objetivo servir de mecanismo de control que fortalece la participación ciudadana, como forma de evitar la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal, buscando que la comunidad participe y de esa manera democratizar la administración.

Todos los ciudadanos colombianos pueden organizarse mediante agrupaciones u organizaciones civiles y para ello deben seleccionar democráticamente a los veedores para conformar el acta de constitución con sus nombres e identificaciones; describiendo el objeto de vigilancia que consideran pertinente, en cualquiera de los niveles que hayan escogido, tanto nacional, departamental, municipal o territorial, explicando el periodo de duración y su sede principal y subsidiarias de tenerlas, realizando la misma en las personerías de cada municipio, o ante las cámaras de comercio o autoridades indígenas.

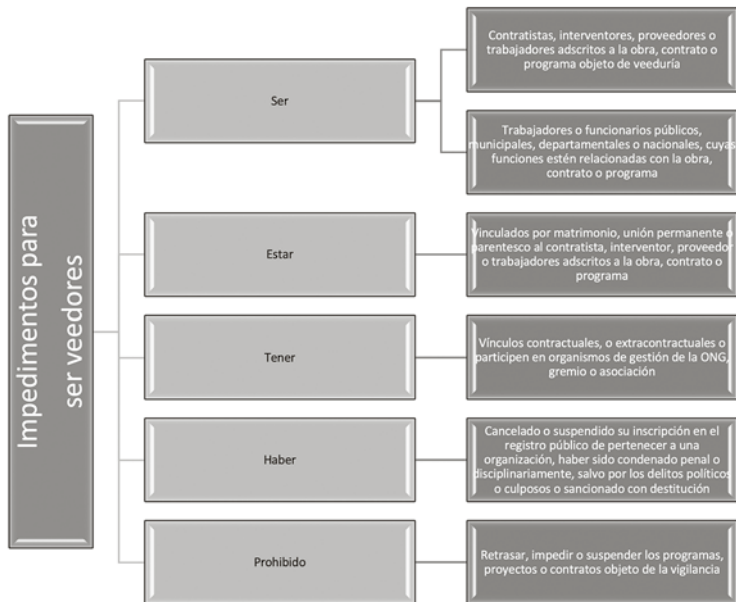
Para desempeñar la labor de veeduría, estas deben poner en práctica los principios de moralidad, igualdad, eficacia, celeridad, economía, publicidad, democracia e imparcialidad con el fin de proteger el interés general. De la misma manera, las veedurías pueden realizar recomendaciones escritas a las entidades que ejecutan la gestión y a los organismos del Estado, antes o después de que se realice el proceso y se realizará sin importar si se trata de entidades subordinadas del órgano central, si son descentralizadas, con creación directa o indirecta, con participación en el capital público y privado, siempre se tendrá derecho a ejercer la vigilancia desde que haya recursos del Estado. Las funciones específicas de las veedurías ciudadanas se describen en el artículo quince de la ley 850 de 2003. Ver Gráfica 14.

Gráfica 14.



Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 850 de 2003 A. (Congreso de la República de Colombia, 2003, párr. 35).

¿De qué instrumentos disponen las veedurías ciudadanas para cumplir con sus funciones? Además de que pueden presentar derechos de petición y todas las acciones constitucionales al acceso de los ciudadanos, se les permite: intervenir en audiencias públicas; pueden denunciar a los funcionarios públicos y particulares que en el ejercicio de funciones públicas; evidenciar una conducta que se pueda tipificar como delito, irregularidad o falta realizando su labor; y también dispone de los mecanismos para actuar. Los impedimentos para actuar como veedores se resumen en la Gráfica 15.

Gráfica 15.

Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 850 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003, párr. 65–70).

También las veedurías ciudadanas tienen una red de apoyo institucional que se presenta en la Gráfica 16.

Gráfica 16.

Realización: José Fernando Valencia Grajales, con información de la ley 850 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003, párr. 74).

Cada uno de estos organismos apoya la conformación y subsiguiente acción de las veedurías ciudadanas, diseñando metodologías, brindando asesoría legal, organizando capacitaciones, informando sobre los proyectos adoptados e impulsando la conformación de estas.

Dentro de la estructura funcional de las veedurías, se deben poner en práctica los principios de autonomía, transparencia, democratización, legalidad, eficacia y responsabilidad, que hacen del ejercicio veedor un papel fundamental caracterizado por desempeñar una labor integral regida por parámetros constitucionales, de concepto de bienestar social, participación colectiva e interés popular que gira en torno a una mejora en la calidad de las actividades públicas del Estado.

El sujeto político (ciudadano), se fortalece como sujeto activo a partir de la participación, en la incorporación de sus actuaciones populares, construyendo colectivamente un espacio de interacción en la actividad pública.

| Capítulo 5

Comparación de políticas públicas anticorrupción

María José Jiménez Castro
Daniela Martínez Velásquez

La ambición ha llevado al hombre a hacer cosas inimaginables, muchas veces incluso inhumanas, donde el bien propio no solamente está por encima del bien común, sino que también atropella el bienestar y la integridad de las otras personas. La avaricia, el deseo de dinero y poder han convertido a la corrupción en un fenómeno tristemente inevitable para muchos países. Hoy en día muchos ciudadanos sufren a costa de las decisiones de sus mandatarios y viven con la incertidumbre de si algún día habrá alguna manera de erradicar o por lo menos disminuir el efecto de la corrupción en sus naciones.

A principios del surgimiento del Estado-Nación, la corrupción en un Estado era un asunto relativamente sencillo ya que su jurisdicción interna no era capaz de resolver los actos corruptos sin entes o normas que vigilaran el orden interno. Sumado a esto, se encontraba el preocupante hecho de que cuando un político emigraba con bienes ajenos, no había manera de tomar acción respecto a eso y surgían dificultades en las relaciones de los países involucrados.

A comienzos de la década de 1990 el interés de la comunidad internacional se enfocó en enfrentar esta problemática y es aquí donde nacen las políticas anti corrupción en búsqueda de apalancar a aquellos países destruidos por los intereses ajenos, de combatir esta pandemia política que se ha tomado al mundo y que parece que cada vez toma más fuerza.

Siendo así, el presente escrito tiene como objetivo hacer una comparación de las políticas públicas de anticorrupción, mediante un recorrido por sus inicios, por las referencias de los países con políticas viables y por las convenciones enfocadas en resolver esta problemática.

Inicios de las políticas de anticorrupción

El cambio comenzó a gestarse, como se pudo observar en el capítulo anterior, por la presión externa que provocaban instituciones internacionales como la OEA o la ONU, creadores de los dos instrumentos internacionales más importantes, como lo son la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004). En ese mismo sentido podemos encontrar el Convenio relativo a la lucha contra la corrupción de la Unión Europea y también el Convenio de lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE u Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, y finalmente, la Convención para prevenir y combatir la corrupción de la Unión Africana (UNHCR, 2021).

Organización de Estados Americanos y Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC (OEA, 1996) surge de la necesidad de contar con una herramienta que permita el trabajo en conjunto de los estados, para eliminar la corrupción como problemática que bloquea por completo la democracia y el

crecimiento financiero, sumado a que hace que las entidades del Estado pierdan legitimidad; lo que lo vuelve un foco importante y de gran prioridad para tomar acción.

Se ha identificado que la corrupción ha llegado a puntos tan elevados que sus lazos son incluso internacionales (ONU, 2005). Es la principal razón que hace que sea necesaria una unión para trabajar en pro de soluciones óptimas o al menos de procesos efectivos para prevenirla. En este orden de ideas la primera acción en la prevención de la corrupción se adoptan ciertas medidas, entre las cuales están:

1. Generar normas que le permitan a los funcionarios públicos tener claros los límites tanto éticos como comportamentales al momento de su labor, evitando que entren en algún acto tentativo de corrupción. Para esto es importante asignar también un organismo guardián que se asegure de que el comportamiento del funcionario sea óptimo y que en ningún momento pase líneas indebidas dentro de lo establecido como su labor (ONU, 2005).
2. Velar porque las contrataciones sean lo más transparentes posible, que haya conductos regulares y perfiles lo suficientemente específicos, como para que se dificulte el hecho de que se monte a alguien en el puesto a favor de intereses externos o sin mérito (ONU, 2005).
3. Tener sistemas de control que verifiquen tanto los ingresos como los egresos del Estado, esto buscando principalmente que absolutamente todo lo que entre o salga tenga un por qué y pueda ser sustentado, con la fiel intención de que no se dé pie a un acto corrupto ni de los funcionarios ni de los mecanismos recaudadores (ONU, 2005).
4. Registros de las sociedades que se generen a partir de las instituciones, dejando claridad de las partes tanto de las funciones como de los ingresos, activos y los gastos. (ONU, 2005).

ONU / Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción – CNUCC

Esta normatividad internacional crea una serie de prescripciones y reglamentos que buscan ser generales y universales, para que sean aplicables a todos los países que busquen mejorar sus cuerpos normativos internos para afrontar la lucha la corrupción. Las indicaciones para los estados partes que se proponen van desde tipificación de nuevas conductas y de penas más severas a las formas recurrentes tanto en el sector público como en el privado, además de exigir la repatriación de los dineros procedentes de dichos delitos y llevados a otros países (ONU, 2004, p. 3)

La Convención nace de la preocupación ante el aumento constante de dichas actividades que amenazan la economía y estabilidad social, así como los principios de la democracia. La corrupción con sus diferentes matices de acción, desde el hecho individual hasta la delincuencia organizada, afecta en alta proporción a los grupos poblacionales más débiles, en particular porque los bienes que buscan los individuos corruptos son precisamente los que se destinan para quienes más los necesitan y para aquellas causas que son obligación del Estado con el fin de asegurar una vida digna para todos los ciudadanos.

La mirada internacional puede brindar un mayor enfoque y por ende más eficacia en la lucha de la prevención y la disminución de la problemática.

Las acciones preventivas establecidas para evitar la corrupción resultan ser bastante parecidas a las que se evidencian en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – CNUCC. Se busca que cada Estado formule normas que puedan ser constantemente vigiladas y evaluadas en orden a disminuir y prevenir la problemática; también que haya órganos con la función de velar porque dichas políticas sean correctamente cumplidas.

Además, se insiste en la necesidad de mantener una constante actualización de los funcionarios públicos, buscando que haya tanta transparencia como sea posible en dichos cargos que ameritan el contacto con los bienes públicos. Igualmente se busca una mayor actividad participativa por parte de la comunidad social, que actúe advirtiendo y luchando contra el fenómeno. Previendo el blanqueo monetario y ayudando a la supervisión de las entidades financieras y bancarias, para que se dé un minucioso tratamiento y cumplimiento de los requisitos de identificación de clientes y beneficiarios.

La Convención pretende constituirse como la guía jurídica internacional de carácter efectivo, funcional, amplio y comprensivo, ante la multitud y magnitud del fenómeno, adaptando lenguaje y guías de interpretación e integración, que permita lograr el equilibrio justo entre prevención, sanción y castigo. De forma simultánea el instrumento internacional antes mencionado, describe las limitaciones en su contenido y enfoques, como el insuperable asunto de la soberanía, las diferencias culturales, económicas, sociales, políticas y legales (Argandoña, 2006, p. 6).

Dicho instrumento internacional CNUCC está compuesto de setenta y un artículos, más el preámbulo, divididos en ocho capítulos. En este aspecto, adviértase que, en la presente exposición no se hará una explicación en conjunto de cada uno de los artículos dado que desborda el objeto del presente capítulo. Por esta razón, a continuación, se hará una exposición breve de algunas definiciones.

Hecha la anterior advertencia, téngase en cuenta que, la Convención –a diferencia de otras– no consagra en su cuerpo normativo principios morales. Sin embargo, a lo largo del articulado se hace referencia a algunas disposiciones que pueden interpretarse como principios. Ver Tabla 6.

Tabla 6. Principios que inspiran la CNUCC

Principio	Número artículo
Soberanía e igualdad fundamental de los Estados	4
Integridad territorial	4
No intervención en los asuntos internos	4
Gestión de los asuntos públicos y bienes públicos	7
Integridad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas	7 y 10
Estado de derecho	11
Igualdad ante la ley	11
Equidad	11
Independencia del poder judicial	11
Debido proceso penal, civil y administrativo	11
Presunción de inocencia	30

Realización: Verónica María Urzola Urzola, Yiseth Alejandra González Ramos y José Fernando Valencia Grajales, con información de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – CNUCC (ONU, 2004).

Definiciones. Para dar unidad conceptual y de explicación hermenéutica de las categorías legislativas, la CNUCC dispuso de forma clara y precisa los términos más relevantes para las partes.

En ese orden de ideas, resulta imperioso poner de presente al lector que, “en la Convención no se incluyó una definición de corrupción dado el carácter polivalente y cambiante del término, porque significa cosas distintas para distintas personas y, sobre todo, porque es un concepto en evolución” (Argandoña, 2006, p. 5). Sin embargo, lo cierto es que los redactores de la Convención consagraron una multiplicidad de figuras, en lugar de una definición de corrupción, lo cual permite una mayor flexibilidad para la aplicación e interpretación de dichas

disposiciones. Así, en el artículo 15 se consagran las figuras del soborno y la extorsión tanto para el sector público como para el privado (ONU, 2004, p. 18), tal como se interpreta del contenido del artículo 21. En igual sentido, en los artículos 17 y 22, se consagra la malversación, la apropiación indebida y otras formas de desviación de bienes (ONU, 2004, pp. 19–20). A su turno, en el artículo 18 se consolida el tráfico de influencia, en el artículo 19 se establece el abuso de funciones y en el artículo 20 se instituye la figura del enriquecimiento ilícito (ONU, 2004, p. 20).

Finalmente, en lo que atañe a las definiciones, el artículo 2 define lo que se debe entender por “funcionario público”, y para el efecto utiliza dos acepciones: la primera, denota que funcionario público es “toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo” (ONU, 2004, pp. 7–8). La segunda acepción denota que funcionario público es “toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para organismos públicos o una empresa pública, o que preste un servicio, según se defina en el derecho interno del Estado parte” (ONU, 2004, p. 8).

La penalización de la corrupción. La Convención, en el Capítulo III, consagra la penalización y aplicación de las disposiciones que tipifican el delito de corrupción en las legislaciones internas de los Estados Partes. En efecto, según el artículo 15 los Estados partes, deben “incluir en la legislación interna como delito tanto el soborno (activo y pasivo) de funcionarios públicos como el soborno de funcionarios públicos extranjeros pertenecientes a organizaciones internacionales de carácter público” (ONU, 2004, p. 18). Según el artículo 16, numeral 1, asimismo, consagra la obligatoriedad de que los Estados partes “tipifiquen como delito otras conductas que no aparecen en otros Convenios o Tratados Internacionales como la malversación o peculado, la apropiación indebida y otras formas de desviación de bienes por un funcionario

público, el bloqueo de dinero, la obstrucción de la justicia y la participación como cómplice, colaborador o instigador en un delito de corrupción, incluso, en grado de tentativa” (ONU, 2004, p. 18).

La cooperación internacional. Sobre la cooperación internacional Argandoña, refiere que:

Uno de los objetivos principales de la Convención es la promoción de la cooperación internacional, en materia de prevención, investigación y lucha contra la corrupción y persecución de los delincuentes, con disposiciones sobre la extradición, la asistencia legal, las investigaciones conjuntas, etcétera, de modo que los culpables puedan ser perseguidos en cualquier país y no escapen a la justicia (Argandoña, 2006, p. 8).

Conviene advertir al lector que otro de los objetivos sobre la cooperación internacional que consagra la Convención, es la asistencia técnica y el intercambio de información entre los Estados partes con recursos limitados y poca experiencia; ayuda que está consagrada en el Capítulo 6, y en los artículos 60 y 62 (ONU, 2004, pp. 51–54).

Políticas anticorrupción en el mundo

Resulta casi imposible no traer a colación aquellas políticas de los países con menor índice de corrupción en el mundo, que claramente son un referente e incluso para muchos ciudadanos un objetivo. Entre éstos se encuentran: Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Suiza, Suecia, Singapur, Canadá, Holanda, Noruega y Luxemburgo. A continuación, se hará un breve recuento de políticas anticorrupción de tres países clave en la situación con énfasis en el sector público y las relaciones internacionales.

Canadá

Canadá es mundialmente reconocido y admirado por su cultura y política de orden, honestidad, tranquilidad, seguridad, educación;

entre otras. Es uno de los países más buscados para temas de migración no solo por sus hermosos paisajes sino también por la gran calidad de vida que tienen sus habitantes (The Environics Institute, 2010).

Este país puede ser tomado como un referente anticorrupción y es un gran inicio para la comparación de políticas públicas que permiten que el orden, la honestidad y la transparencia prevalezcan; cabe aclarar que puede sonar algo utópico el pensar que la corrupción desaparece por completo, pero es un gran logro que esta aparezca en menor medida (The Environics Institute, 2010).

En la revisión de bibliografía se encuentra que Canadá utiliza una metodología estricta para la selección de sus funcionarios, manteniendo un código de conducta honorable; además de esto posee un código de conflictos de interés y poseempleo para funcionarios públicos donde se establecen límites en cuanto a los recursos a los que pueden acceder, con esto logran que el manejo de activos no sea manejado mucho tiempo por los mismos individuos (The Environics Institute, 2010).

Si hacemos una pequeña retrospectiva teniendo en cuenta las pautas que se postularon en las primeras dos convenciones mencionadas con referencia al inicio de las políticas anticorrupción, podemos claramente decir que hay mucha semejanza con lo que planteaban para la prevención de esta problemática, como el hecho de establecer conductas para los funcionarios, el tener un estricto proceso de selección de los funcionarios y una constante rotación de los mismos. Por supuesto que el enfoque que tiene Canadá para regular y vigilar estos procedimientos hace que haya un menor índice de corrupción. Además:

En el Gobierno Federal de Canadá existe un Marco de Control de Gestión Financiera específico y estructurado (FMCF) que incluye la Ley de Administración Financiera (FAA), las reglamentaciones de la FAA, políticas financieras y contables centrales y políticas financieras departamentales (Sistemas y procedimientos) (Davies, 2018, p. 7).

Un ejemplo de dicho control se puede encontrar en compañías como Teck Resources, que tiene su propia política anticorrupción como compañía privada, empresa dedicada a la explotación de recursos naturales de carácter extractivo como minería y minerales (Teck, 2018).

Sabiendo esto, y conociendo un poco del comportamiento de la corrupción, podemos perfectamente decir que una compañía de esta índole es un gran objetivo para quienes no tienen las mejores intenciones debido a que se mueve en una industria de gran valor, pero también en donde una mala decisión puede afectar no solamente al país sino también al planeta. Sumado a esto, se encuentra que en esta situación juega un papel importante el factor de las relaciones internacionales, debido a que esta compañía no está solamente centrada en Canadá; es aquí donde aparece la Ley Canadiense sobre Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros (CFPOA) (Parliament of Canada, 1998; S. C. 1998, p. 34) la cual pretende evitar el soborno de funcionarios extranjeros, el lavado de bienes y la posesión de bienes. Mediante esta ley se pretende poner límites a la relación entre Teck y funcionarios locales o extranjeros, se establecen políticas de investigación antes de la contratación y así mismo los deberes y labores de la compañía en conjunto con sus empleados (ONU, 2014).

Dentro de las consideraciones que tiene el gobierno de Canadá, se resalta su interés por cuidar no solo el comportamiento de sus funcionarios públicos sino también aquellas relaciones entre empresas y contrataciones que pongan en riesgo los bienes públicos y la transparencia (ONU, 2014).

Dinamarca

Este país hace una gran diferencia cuando de corrupción se trata, incluso es poco relacionado con esta problemática. Entre las principales consecuencias de la corrupción se encuentra el hecho de que no hay

buena asistencia del gobierno para los sectores menos privilegiados, se pierde el término de equidad y la calidad de vida de los ciudadanos; pero este no es el caso del país danés, cuya economía posee programas de asistencia social y distribución equitativa para la sociedad, sumado al porcentaje de PIB destinado a la salud (ONU, 2016).

En cuanto a sus políticas, se encuentra la Ley de Medidas para Prevenir el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo, la cual busca que las entidades informen constantemente acerca de transacciones sospechosas a las instituciones competente, previniendo así uno de los puntos de la corrupción ONU, 2016).

También el Código Penal danés prohíbe el soborno, el lavado de dinero, el fraude y la malversación de fondos; se sancionan tanto funcionarios públicos extranjeros como regionales y así mismo aquellas empresas encargadas de los bienes públicos; dichas sanciones se dan principalmente por medio de multas, condenas carcelarias y confiscación de bienes (ONU, 2016).

Sumado a lo anterior se encuentran también las instituciones encargadas de combatir la corrupción, entre las que se encuentra la Fiscalía General de Delincuencia Especial Económica e Internacional la cual hace parte de la Fiscalía General y crea seguridad jurídica para garantizar que haya justicia y legalidad en cada caso delictivo que se presenta; también se encuentra el Ministerio de Justicia el cual regula la legislación de fondos (ONU, 2016).

Nueva Zelanda

De acuerdo con Transparencia Internacional (Transparency International New Zealand, 2021), algunos de los factores que contribuyen a la fortaleza del país en el combate a la corrupción son:

1. Liderazgo histórico en derechos humanos como el sufragio universal desde 1893

2. Servicio público basado en el mérito originado en la Ley de Servicio Público de 1912
3. En fuerte papel desempeñado por el Defensor del Pueblo y el Auditor General
4. Código de ley fuerte y ejecutable
5. Una población bien educada (Banco Sesna, 2019, párr. 3)

Nueva Zelanda es otro gran referente dado su bajo índice de corrupción. Poseen la Ley de Delitos (The Crimes Act) la cual se enfoca en establecer una prohibición hacia los actos de soborno de funcionarios públicos o hacia funcionarios públicos; también cuentan con la Ley de Comisiones Secretas en relación a los delitos de corrupción en el sector privado.

Para fines de anticorrupción poseen como instituciones al Ministerio de Justicia que administra la asistencia legal; a la Agencia de Crimen Organizado y Financiero de Nueva Zelanda la cual trabaja con investigación, información y recursos del gobierno; y cuentan también con la Oficina de Fraude Grave la cual procesa los delitos financieros. La contratación pública cuenta con un protocolo que incluye los principios de la contratación y las reglas tanto de funciones como de comportamiento honorable, para prevenir cualquier acto corrupto.

Además de políticas y normas, poseen estatutos importantes para la contratación tanto externa como interna, buscando disminuir sobornos, robos de bienes públicos, fraudes, entre otras cosas, en todo tipo de relación con funcionarios públicos extranjeros o internos que puedan afectar a la sociedad directa o indirectamente. El país también promulgó en 1994 un modelo normativo conocido como Fiscal Responsibility Act para la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos.

De esta manera se puede ver que estos países poseen una metodología muy acorde con las mencionadas en las convenciones para el

tratamiento, prevención y penalización de la corrupción. Cada país tiene una estrategia diferente desde el tipo de entidades que utiliza para la regulación y el tener más o menos políticas para tratar esta problemática, sin embargo, es notorio que poseen una misma esencia, desde un riguroso proceso de contratación hasta sus diferentes enfoques con diferentes instituciones o normas para hacer el proceso de veeduría de contratos, bienes y funcionarios.

Reuniones internacionales contra la corrupción

En la primera parte del capítulo que hacía referencia a los inicios de las políticas anticorrupción en el mundo, se dataron dos importantes convenciones: La Convención Interamericana contra la Corrupción y La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; ambas de gran importancia en todo el proceso de la constitución de las políticas anticorrupción y bastante oportunas considerando el sin fin de situaciones y razones que ameritan la necesidad de constituir normas, protocolos e instituciones que colaboren en pro de disminuir la corrupción en el mundo.

Sin embargo, en todo el proceso de constitución se han realizado más reuniones internacionales importantes que han aportado, ya sea en los escenarios continental o mundial. Cabe aclarar que cuando se habla de reuniones internacionales se hace referencia a una reunión en la que participan dos o más países, en función de llevar a cabo soluciones del problema en cuestión.

Siendo así, la primera a tener en cuenta es la Cumbre de las Américas contra la corrupción, una reunión de los jefes de Estado y gobernantes de los países que componen el continente americano, dentro del marco de la OEA.

Para nadie es un secreto que uno de los continentes más afectados por la ola de corrupción es precisamente el continente americano y es

aquí donde muchos países en vía de desarrollo poseen grandes obstáculos para continuar con su evolución debido al gran freno que representa en ellos el que se pongan los intereses personales por encima del bien común, además –claro está– de las grandes consecuencias que trae a los territorios el desvío de bienes, los fraudes y el soborno, las cuales constituyen las principales acciones de la corrupción.

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que los factores que miden el desarrollo de un país están basados en el porcentaje de pobreza, la adquisición de salud y educación, y todos aquellos factores que representan para el hombre una vida con bienestar y equitativa; y que son precisamente estos factores los que se ven afectados cuando hay actos corruptos en un país; nace la importancia de tener un grupo de apoyo entre los mandatarios para poder tratar con esta gran plaga de la cual todos los territorios del continente son víctimas.

En la VIII Cumbre de las Américas participaron los treinta y cinco estados miembros de la OEA (se realiza cada tres años). Es un encuentro de gran importancia porque no solo hacen parte los jefes de Estado sino también los organismos financieros, los organismos del Sistema Interamericano y otros actores importantes en el proceso y el desarrollo del continente.

En la Cumbre VIII del 2018 se trató el tema de “La Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” y se adoptaron cincuenta y siete acuerdos agrupados en siete grupos temáticos:

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
2. Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes, respeto a los derechos humanos y libertad de expresión.
3. Financiamiento de campañas electorales.
4. Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas.

5. Cooperación jurídica internacional.
6. Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción.
7. Seguimiento e informa de los acuerdos (Cancillería de Colombia, 2018, párr. 9).

Aquí aparece un punto importante y es cómo la democracia ha servido en América Latina para llevar la discusión del tema de la corrupción, debido a que es una herramienta fundamental que propicia la participación del ciudadano en las decisiones del Estado. Finalmente encontramos la Convención Anti-cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Políticas públicas anticorrupción en América Latina: mirada comparativa

Latinoamérica ostenta los mayores índices de corrupción. Su proceso de desarrollo depende en buena medida del manejo de la pobreza, la calidad de la educación y de la salud; sectores que en la región tristemente no progresan ni ofrecen suficientes oportunidades a los más necesitados. En la mayor parte de los países del subcontinente, el capitalismo condiciona las relaciones económicas y sociales, lo que se expresa en la primacía del individualismo, la jerarquía de clases sociales, el imperio de las reglas del mercado. En este contexto, el Estado tiene obligaciones constitucionales referentes a garantizar el respeto de los derechos humanos, buena calidad de vida para sus ciudadanos. En la actualidad, tristemente, esta vocación no está muy enfocada a la eficacia de este logro. Y, los países latinoamericanos ocupan puestos muy distantes en Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en 2021, tal como se expresa en la Tabla 7.

Tabla 7. Ranking de ubicación de los países latinoamericanos según IPC 2021

Países	Índice de percepción de la corrupción IPC
Canadá	74
Uruguay	73
Estados Unidos	67
Chile	67
Argentina	42
México	39
Colombia	39
Brasil	38
Perú	35
El Salvador	34
Ecuador	33
Guatemala	25
Nicaragua	22
Haití	20
Venezuela	14

Tabla construida con datos de Transparency International (2021).

El índice IPC 2021 muestra que en la región sólo Guyana y Paraguay han mejorado significativamente en los últimos diez años, los demás países se han estancado; Venezuela, Haití y Nicaragua, experimentan crisis humanitarias, además de las dificultades asociadas a las disminuciones en las libertades civiles y políticas.

En los últimos años, se han presentado casos simbólicos de corrupción que han afectado numerosos integrantes de las élites políticas, entre estos casos se encuentra el de Odebrecht, que sin duda alguna es el más significativo y conocido:

La corrupción se ha convertido en uno de los factores que más incide en la desconfianza en las instituciones democráticas latinoamericanas

y el que explica que se estén llevando a cabo reformas políticas de mayor o menor envergadura, con el fin de mejorar la calidad de los gobiernos y las percepciones de los ciudadanos (Ramos & Álvarez, 2019, p. 3).

Afortunadamente, en las últimas décadas se ha podido ganar mayor consciencia sobre esta problemática y se han implementado programas y políticas que puede que no se vean reflejadas aún, pero que de una u otra forma representan un paso de mejora. Además, las nuevas generaciones tienen una mayor consciencia de las atrocidades que han tenido que vivir a causa de un mal manejo de los bienes públicos.

Se encuentran en este momento en desarrollo iniciativas como el comercio justo, que busca que absolutamente todos los sectores –ricos o pobres– tengan igualdad de condiciones en cuanto a las oportunidades de ofrecer sus productos en el mercado. Esta iniciativa se compone de varios pilares, entre esos, la equidad, y eliminar el trabajo infantil en menores de edad y la desigualdad de condiciones para hombres y mujeres. Este punto es de gran importancia, por ejemplo, las labores agrícolas pueden ser arduas y mal remuneradas; los campesinos trabajan para abastecer a todo un país, pero muchas veces solo tiene lo mínimo para sostenerse a sí mismos. Aquí juega un papel relevante el famoso conflicto de intereses, porque hay grandes empresas que compran los productos del primer sector a un precio muy bajo y los procesan para inflar los costos, en este punto pierden los verdaderos productores y muchas veces hasta los mismos consumidores, porque no siempre se tiene la capacidad adquisitiva para sostenerse con los valores de las altas industrias.

Todo se va volviendo un ciclo: se cierran oportunidades, algunos están muriéndose de hambre, otros no tienen acceso a una educación para salir adelante, también están los que tienen que empeñar hasta su alma para cubrir costos de salud, los campesinos regalando su trabajo

y sin mencionar a las personas que todavía se ven afectadas por el conflicto armado; pero mientras tanto hay otras personas lucrándose de los fondos que deberían de apuntar al verdadero desarrollo de la sociedad. Esto se está volviendo una guerra interna por subsistir.

El impacto de la pandemia del SARS-CoV-2 (Valencia–Grajales, & Marín–Galeano, 2020) se vio reflejado en el aumento de la pobreza y la desigualdad en América Latina, revirtiendo la tendencia de reducción de las tasas de pobreza en 2021 en comparación con 2020, los niveles actuales que siguen siendo altos, con un 32,3% de la población en pobreza y un 12,9% en pobreza extrema. La CEPAL proyecta una ligera disminución en las tasas de pobreza para 2022, pero con 201 millones de personas aún en situación de pobreza y 82 millones en pobreza extrema, se avizora un retroceso de un cuarto de siglo para la región. Se destaca el aumento del impacto de la pobreza en grupos específicos como niños, mujeres y poblaciones indígenas y afrodescendientes. Además, se proyecta un aumento en las tasas de desempleo, especialmente para las mujeres (CEPAL, 2022).

Y como se había mencionado puede que una de las políticas que ayude a contrarrestar esta situación tenga un enfoque en la democracia, sin embargo, hasta la democracia es corrupta (Bautista, 2017). De la misma manera los estados tienen falencias en hacer valer su propia constitución y, dentro de las mismas instituciones encargadas de velar por prevenir la problemática en cuestión, hay intereses cruzados que dificultan que la justicia salga a flote.

La seguridad tampoco juega a favor. Incluso la caracterización mundial de estos países presenta una paradoja: tienen una hermosa diversidad, pero por condiciones de seguridad no son suficientemente atractivos para los turistas.

El Índice de Percepción de Corrupción (IdPC) de 2022 (Transparency International, 2022) muestra que solamente Chile y Uruguay tienen

una calificación favorable respecto del resto de países. Cabe mirar sus políticas y hacer las comparaciones pertinentes.

Chile

Chile tiene una trayectoria en el combate de la corrupción que se remonta al año de 1994 cuando se comenzó a construir las políticas públicas anticorrupción:

(...) con la formación de la Comisión de Ética Pública. Esta Comisión emitió un informe sobre la prevención de la corrupción con recomendaciones concretas sobre varios temas tales como el conflicto de interés, la declaración jurada, el control y la fiscalización, los contratos y licitaciones públicas, algunos aspectos penales, medidas sobre financiamiento de la actividad política, y el acceso a la información pública (San Martín, 2021, p. 4).

Durante los últimos años se han creado otras, con gran impacto en reducción de la corrupción: la Agenda para la Transparencia y la Probiidad en los Negocios y en la Política, cuyo foco está en el sector público; la Agenda Anti Abusos y Privilegios con amplio manejo de las transacciones bancarias y acceso directo en caso de ser necesario. También se implementaron medidas de evidencia para la recolección de información y para su cuidado, y sanciones en caso de que haya intereses dentro de las instituciones que manejan la información de las investigaciones, con el fin de asegurar que no haya ningún factor que pueda perjudicar el ejercicio de la justicia. A la luz de las variaciones estadísticas podría resaltarse su efectividad para combatir la corrupción (Transparency International, 2022).

Colombia

Colombia es un país reconocido por las altas dimensiones de la corrupción. No es propiamente el país más corrupto del mundo, sí es bien

reconocido por ello. Tristemente, los hábitos corruptos están inscritos en la cultura. Incluso en los mismos escenarios de la educación se enseña a los niños a “sacar ventaja” de todo lo que les ocurre en su vida, se empieza con actos como la manipulación a un compañero del colegio o un hermano y se celebra el que un niño sea muy “avisado” porque le va a ir bien en la vida (Ventura, 2020).

La corrupción se ha vuelto un asunto de tanta normalidad que es demasiado común que se sobornen policías o agentes de tránsito para evitar una multa; que un agente del Estado busque sacar ventaja del puesto que tiene. Debido a esto y haciendo una comparación con Chile, es posible decir que mientras un país busca a toda costa estrategias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, hay otro cuya población parece interesada únicamente en acomodarse a sí mismos sin importar el mal o bien que pueda eso generar al común de la población y se practica la corrupción como pan del día a día (Malen–Seña, 2002).

Claramente hay que resaltar que es casi imposible que no haya corrupción, pues la naturaleza del ser humano de por sí es ambiciosa, pero el punto está en que la brújula apunte o a disminuirla o aumentarla. A continuación, se hará un recorrido por las normas constitucionales colombianas que buscan disminuir la corrupción:

1. La Declaración de bienes y rentas. Es obligación de todos los servidores públicos declarar, bajo juramento, los bienes que poseen antes y después de tomar el cargo. Esta puede ser herramienta para estudiar los casos y hacer las investigaciones pertinentes de ser necesario.
2. Inhabilidades por comisión de delitos que afecten el patrimonio estatal. Es una medida que se toma para evitar que ciertas personas tengan acceso a contratos estatales o patrimonios el Estado, buscando precisamente que aquellos ámbitos susceptibles

al manejo de la corrupción estén al margen de quienes puedan sacar un provecho de ello.

3. Prohibiciones a servidores públicos. Es asunto bastante repetido en convenciones y normatividades nacionales. El propósito es que el manejo de los cargos de los servidores públicos sea tan transparente como sea posible, con prohibiciones como nombrar a familiares en puestos públicos, participar en contratos estatales donde se manejen recursos públicos, utilizar indebidamente su puesto ya sea con fines de corrupción en elecciones políticas o en decisiones importantes para el país donde tengan que intervenir los ciudadanos, el tener acceso a premios dados por gobiernos extranjeros. Todas estas prohibiciones tienen soporte en la Constitución Política Colombiana donde se establece con claridad los casos en los que aplican y las sanciones en caso de ser violadas las restricciones.
4. Pérdida de investidura de los congresistas. Los miembros del congreso deben observar un manual de que contempla restricciones, deberes y prohibiciones. En general, se ha considerado como estrategia principal para combatir la corrupción establecer para cada puesto un manual de instrucciones, en especial en tratándose de servidores públicos responsables de decisiones importantes y de instituciones que manejen los recursos del Estado.
5. Sistemas de rendición de cuentas. Es otra medida de prevención incluida en convenciones y legislaciones. Una veeduría resulta pertinente para que el comportamiento de los empleados públicos se ajuste en todo a planteado en el manual de funciones. De esta manera, se establece:
 - a. Conformación de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación como ente investigador en materia penal.

- b. Creación de la Contraloría General de la Nación y de las contralorías territoriales, responsables de la prevención, investigación y sanción en materia fiscal
- c. Creación de la Auditoría General de la Nación responsable de la vigilancia de la gestión de las contralorías
- d. Creación de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales, responsables de la prevención, investigación y sanción en materia disciplinaria
- e. Creación del Consejo Superior de la Judicatura, responsable de la investigación y sanción disciplinaria en la rama judicial
- f. Creación del sistema de control interno en las entidades públicas
- g. Creación de las superintendencias como órganos de control del ejecutivo en sectores específicos
- h. Creación del control social sobre la gestión pública (DNP, 2014, p. 24)

Las políticas públicas anticorrupción implementadas en Chile y Colombia. En el caso de Chile, las iniciativas y agendas implementadas para regular y controlar el sector público (medidas legislativas, administrativas y sanciones), han mostrado efectividad en la disminución de la corrupción y mejorado los indicadores de desarrollo. En el caso de Colombia, aunque también existen normas constitucionales y legales para enfrentar la corrupción, se destaca que la corrupción es más prevalente en la cultura del país y es por muchos considerada una práctica normalizada en la sociedad. La corrupción está tan arraigada que incluso se celebra la “avispaidez” de alguien que logra sacar provecho en situaciones cotidianas.

En resumen, se puede decir que mientras Chile ha implementado políticas para combatir la corrupción y disminuir su prevalencia, Colombia lucha por cambiar la cultura de la corrupción en su sociedad.

Políticas de transparencia y acceso a la información pública en Latinoamérica

La transparencia es uno de los puntos más importantes cuando de corrupción se trata y más aún si su blanco es la información pública. Esto es algo bastante delicado para el Estado, pues constantemente una de las fallas que llevan a la corrupción es que el mal manejo de la información conlleve a la falta de justicia en aquellos casos de servidores corruptos. Lo que implica que de una u otra forma sigan teniendo la libertad para delinquir.

Desde que se ha observado la necesidad de tener información confiable, verídica, actual y permanente de cada uno de los gobiernos a solicitud de la Secretaría de la Naciones Unidas en su división contra la corrupción, se ha planteado la necesidad que los estados cumplan con el cometido de incrementar en la ciudadanía la capacidad de interactuar, hacer veeduría y controlar la transferencia de información, de acceder al mismo y participar en la transferencia de recursos que maneja cada nación, por ello la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (ONU, 2004, p. 14) se ha planteado lo siguiente:

Artículo 10. Información pública. Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas (Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, (ONU, 2004, pp. 13–14):

- a. La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las

decisiones y actos jurídicos que incumban al público; Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, (ONU, 2004, p. 14).

- b. La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (ONU, 2004, p. 14).
- c. La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, (ONU, 2004, p. 14).

Las anteriores recomendaciones e indicaciones se han visto reflejadas en una serie de normas dirigidas a mantener la información pública. Se describen en la Tabla 8.

Tabla 8. Leyes de transparencia y acceso a la información en América Latina

País	Ley	Objeto
Brasil	Ley 12.527	Catálogo del acceso a la información
Chile	Ley 20.285	Promover la transparencia de la función pública
El Salvador	Decreto 534	Contribuir con la transparencia de las actuaciones de las entidades de Estado
Guatemala	Decreto 57-2008	Garantizar a toda persona para que solicite y tenga acceso a la información pública
México	Ley 09-05-2016	Promover y garantizar el derecho de acceso a la información pública
República Dominicana	Ley 200-04	Derecho a solicitar y recibir información completa de cualquier entidad y garantizar el libre acceso a la información pública
Uruguay	Ley 18.381	Principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información

Realización: Verónica María Urzola Urzola y Yiseth Alejandra González Ramos, con información de las normas latinoamericanas sobre transparencia.

Los gobiernos latinoamericanos, sin duda, han promulgado políticas encaminadas a obtener mayor transparencia y ética para luchar contra la corrupción. La mayoría de estas políticas van encaminadas a reforzar su capacidad jurídica, mejorar las conductas de los servidores públicos y fortalecer las instituciones de control y vigilancia.

De hecho, en 2017, se creó la Red de Fiscalías Anticorrupción en el marco de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). Y en igual sentido, para contener la proliferación de la corrupción, los países de América Latina, han fortalecido órganos de control como Contralorías o Tribunales de Cuentas, con el fin de generar efectos disuasivos en el mal uso de los recursos públicos (Ramos & Jiménez, 2019, p. 17).

Ante la situación se ha optado por establecer también políticas específicas de acceso a la información: sistematización de los formatos documentales y de los sistemas de mediación. De la misma manera aparecen políticas de integridad y ética pública orientadas a la promoción de una buena moral y urbanidad, para que la administración pública sea objetiva con los ciudadanos, para que el servicio público posea conciencia en cuanto a la equidad y al sentido de confianza y pertinencia.

También se ha promovido la práctica de la rendición de cuentas clara por parte de los altos funcionarios públicos; de esta manera, los ciudadanos se forman un mejor panorama de las funciones y la sociedad en general participa. Para este propósito países como México han reformado completamente su constitución y lograr un sistema mejor articulado.

Las denuncias juegan un papel importante en el control de la corrupción, en no pocos casos sucede que denunciantes tienen riesgos por atentados contra su propia vida, como el costo de aportar en investigaciones. Por esto se ha optado por crear un sistema de protección de denuncias y de asesorías legales. La Tabla 9 resume normativas latinoamericanas enfocadas en la anticorrupción.

Tabla 9. Marco normativo de leyes anticorrupción en América Latina

País	Norma/ley, decreto	Nombre
Argentina	Ley 25.188 Decreto 41-99 Ley 12.846 Ley 8027 de 1990	Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Arroyo Chacón, 2018, p. 19) Código de Ética de la Función Pública (Arroyo Chacón, 2018, p. 19) Ley Anticorrupción (Arroyo Chacón, 2018, p. 19) Código de Ética de la Función Pública (Arroyo Chacón, 2018, p. 19)
Brasil	Ley 8422 Ley 1474 de 2011	Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Arroyo Chacón, 2018, p. 19) Estatuto Anticorrupción Administrativa (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)
Costa Rica	Decreto 2833	Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funciones y Empleados Públicos (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)
Colombia	Decreto 1038	Ley de Ética Gubernamental (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)
El Salvador	Ley 89-2002 Ley 31-2012	Ley de Probidad y Responsabilidad de los funcionarios y Empleados Públicos (Arroyo Chacón, 2018, p. 20) Ley contra la Corrupción (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)
Guatemala	Decreto 36-2007	Código de Conducta Ética del Servidor Público (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)
Honduras	Ley 18-07-2016 Ley 11-06-2012 Ley 18-07-2016 Decreto ejecutivo 246/2004 Decreto 10 143/2012	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Federal Pública (Arroyo Chacón, 2018, p. 20) Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (Arroyo Chacón, 2018, p. 20) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Arroyo Chacón, 2018, p. 20) Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las Entidades del Gobierno Central (Arroyo Chacón, 2018, p. 20) Código de Ética del Poder Ejecutivo (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)
México	Ley 17.060 Ley 19.121	Normas referidas al Uso Indevido del Poder Público (Corrupción) (Arroyo Chacón, 2018, p. 20) Estatuto del Funcionamiento Público de la Administración Central (Arroyo Chacón, 2018, p. 20)

Realización: Verónica María Urzola Urzola y Yiseth Alejandra Gonzalez Ramos, leyes anticorrupción en América Latina

Conclusiones

Desde las primeras convenciones dedicadas a tratar la problemática de la corrupción, hasta los esfuerzos de los diferentes países para prevenirla y sancionarla, tomados en la muestra de la investigación, es notoria la existencia de una línea de seguimiento homogénea entre las propuestas de prevención.

Un elemento en común es el hecho de propugnar por la existencia de un manual moral de comportamiento y funciones para los servidores públicos, así como la definición de inhibiciones y prohibiciones según sea el cargo. De la misma manera, dentro de la comparación de políticas aparece el hecho de buscar la manera de utilizar la ley para que el tema de la contratación sea lo más transparente posible. Se propone también que haya entidades reguladoras. Lo anterior tuvo lugar tanto en las convenciones como en las normas adoptadas por los países modelo y los de Latinoamérica.

En segundo lugar, la investigación se encontró que las políticas de los diferentes países tienen muchos puntos de convergencia, la variación entre uno u otro radica tanto en el alcance de una ley u otra como también entre el alcance penal adjudicado al incumplimiento de dichas leyes. Esto marca una brecha importante entre los países porque sin lugar a duda no importa que tengan la mejor ley anticorrupción si no hay un buen ejercicio de la misma.

En tercer lugar, se evidencia que además de temas penales entre los países, para muchos juega un papel importante la cultura, por lo que es importante trabajar la problemática desde la educación y la equidad para que no existan políticas que se consideren absurdas dado el comportamiento de los ciudadanos.

Las sanciones son propias de cada país dependiendo de diferentes factores, pero son sin lugar a dudas un punto importante a tener en

cuenta en el ejercicio de disminuir la corrupción. Se dejan como modelos anticorrupción en el mundo a Dinamarca y Nueva Zelanda, y en América Latina a Chile y Uruguay.

Para los países de América Latina que quieran disminuir sus índices de corrupción es importante que se guíen no solo por las políticas mundiales de los países modelo –porque éstos llevan algunos años de progreso y desarrollo– sino de países como Chile que dentro de su contexto político hayan atravesado situaciones muy similares, por lo que el plan de acción debe de ir encaminado en referir y encontrar aquellos puntos convergentes que en su proceso pueden alimentar la evolución hacia una mejor equidad.

| Capítulo 6

Políticas públicas como límites a la corrupción

Ana María Arroyave Hidalgo
Diego Fernando Guapacha

La corrupción en Colombia se ha convertido en la peor enfermedad que se ha podido enfrentar desde hace más de cuatrocientos años. Se ha generado tanto daño a lo largo del tiempo, que este fenómeno no se podría comparar ni siquiera con la peor de las pandemias que se hayan enfrentado en el país, tales como la Peste de Santos Gil, Sarampión, Viruela, Cólera, Gripe Española y la que enfrentamos los colombianos recientemente llamada COVID-19 o Coronavirus. Dentro de todas las lecturas realizadas para los fines de esta investigación y construcción de este contenido, nos movió el interés por descubrir desde hace cuánto existe la corrupción en Colombia. A pesar de que no se tiene suficiente precisión de los hechos, una columna presentada por el periodista Juan Gossáin para el periódico *El Tiempo* el 10 de octubre de 2017, nos acerca un poco al punto de partida del peor de nuestros males en los últimos tiempos.

En dicha narración, se hace referencia al primer presidente de la república de la Nueva Granada en el año 1602, la cual tenía apenas

sesenta y cuatro años de fundación. Aquel hombre que se conoció como Francisco Sande, fue descrito como un hombre cruel y frívolo, con un corazón agrío a quien los indígenas le tenían pavor, y quien fue entonces, el protagonista del primer acto documentado de corrupción en nuestro territorio. El hecho se da por cinco mil pesos oro que se habían extraviado y que se entregaron al señor Sande para que los consignara en la Tesorería del Virreinato. Pero ese capital no aparecía por ninguna parte. A raíz de los hechos llegó por eso un día a la ciudad de Bogotá el señor Andrés Salierna de Mariaca, quien fuera enviado por el gobierno español a investigar lo sucedido.

No obstante, desde su llegada al territorio su salud decayó fuertemente y tuvo que permanecer en cama. Sin importar su estado de salud, el señor Mariaca se dio a la tarea de investigar los hechos en los que estaba involucrado el presidente Sande; este último, presumió ante algunos amigos que no le importaba la acusación, porque los cinco mil pesos los había usado para sobornar al señor Mariaca para que fallara a su favor. El rumor llegó a oídos de quien se encontraba agonizante, debido a que su salud según los médicos de la época no tenía posibilidades de recuperación, por esta razón en su lecho de muerte, el señor Mariaca, citó al arzobispo, diferentes autoridades y a los integrantes de la Real Audiencia y, en presencia de los asistentes, exclamó:

–Juro por mi alma que soy inocente. Nunca he visto esos cinco mil pesos. Ni uno solo de ellos. El presidente Sande es un calumniador. En esta hora de mi muerte lo desafío para que comparezca conmigo ante Dios y responda por su infamia y su crimen. –Sande ha ofendido a la divina providencia –agregó– haciéndose pasar por un hombre piadoso y honrado. Pero les garantizo que, antes de que pasen nueve días, él y yo nos veremos en el tribunal de Dios. Allí no caben falsedades ni engaños (Gossaín–Abdallah, 2020, p. 13).

El señor Mariaca murió el 9 de septiembre; de manera sorprendente, cumpliéndose la profecía, el 18 de septiembre fallece el señor Sande, y los cinco mil pesos nunca aparecieron.

Hoy en día, habiendo transcurrido más de cuatrocientos veinte años, los colombianos no hemos aprendido la lección, como lo expresa el señor Gossaín en su publicación: “Todavía seguimos repitiendo que el vivo vive del bobo y que por la plata baila el perro. ¿De qué nos quejamos, si aquí decimos que ‘hecha la ley, hecha la trampa’ y sostenemos cínicamente que la ‘ley es para los de ruana?’” (Gossaín–Abdallah, 2020, p. 14).

Esta última manifestación, suscita en quien esto escribe un fuerte sentimiento de impotencia y desconsuelo, pero no solo éstos, pues tras dicho llamado de atención, se ha terminado de encender en nuestro interior una sed de justicia y de equilibrio que debemos lograr para nuestro país; aún no sabemos cuánto más dure esta grave enfermedad, pero seguro que encontraremos la cura.

Es imperante la necesidad de crear políticas públicas que promuevan el control social y permitan establecer límites a la corrupción en Colombia. En primer lugar, es imperativo establecer que las políticas públicas que se definan por parte del Estado no pueden ser de carácter gubernamental, es decir, no pueden depender de la voluntad del mandatario de turno; deben obedecer a visiones estatales de largo plazo.

En Colombia, las políticas públicas anti corrupción se han desarrollado desde el año 1997, con base en los acuerdos internacionales suscritos por los respectivos gobiernos, en los foros multilaterales:

- Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (ley 412 de 1997) (Congreso de la República de Colombia, 1997)
- Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Corrupción (ley 970 de 2005) (Congreso de la República de Colombia, 2005)

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (ley 1537 de 2012)

Las anteriores se han traducido o desarrollado a su vez por medio de leyes como:

- Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción.
- Ley 1712 de 2014 Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional
- Ley 1757 de 2015 Promoción y Protección de la Participación Democrática
- La ley 1778 de 2016 sobre el Soborno Transnacional

En Colombia también se cuenta con la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), plasmada en el Documento CONPES 167 de 2013 y basada en cinco objetivos principales:

1. Acceso y calidad de la información.
 2. Herramientas de gestión pública.
 3. Control social para la prevención de la corrupción.
 4. Promoción de la integridad.
 5. Lucha contra la impunidad de los actos de corrupción.
- Plan Anticorrupción y Acciones de Participación en el marco del MIPG (Modelo Integrado de Planeación y Gestión) Decreto 1083 de 2015 – Decreto 1081 de 2015
 - También encontramos el CONPES 3654 de 2010 donde se expresa cómo se deben rendir las cuentas a los ciudadanos

A partir de un concepto amplio de rendición de cuentas, la norma se centra en la rendición de cuentas social, es decir entre el Estado y los ciudadanos, para proponer como resultado final el desarrollo de una cultura de la rendición de cuentas en Colombia. El énfasis del plan

de acción está puesto en la coordinación entre entidades públicas y la unión de esfuerzos que actualmente se encuentran desarticulados, y propone también acciones concretas para incentivar la rendición de cuentas tanto en los servidores públicos como en los ciudadanos (CONPES, 2010a, p. 2)

Hemos reconocido que la corrupción es un tema que permea todas las esferas de la sociedad colombiana. Al día de hoy, existen diferentes entidades, en su mayoría de orden estatal y unas cuantas no gubernamentales, encargadas de liderar políticas públicas y estrategias contundentes para la contención del fenómeno de la corrupción. Pero, su accionar ha resultado desbordado frente a las dimensiones del fenómeno de la corrupción, que tiene más de cuatro siglos de evolución.

Es necesario dar conocer la fundamentación de cada una de estas organizaciones y la función que han pretendido llevar a cabo bajo las promesas de todos los gobiernos de paso, que siempre han llevado como caballo de batalla de sus campañas la lucha contra la corrupción; pero, al momento de ejecutar su plan de acción se quedan cortos en las acciones prometidas versus las desarrolladas en contra de este mal que cada vez empobrece y derrumba moral y materialmente a la Nación.

Entidades Públicas

Instituto Anticorrupción

Desde su fundación en el año 2018, ha presentado como su mayor objetivo:

La detección, investigación y análisis de las causas y efectos de la corrupción, violaciones a la ética, el abuso de poder y la falta de transparencia, integridad y rendición de cuentas en la administración pública y en el sector privado, en el nivel nacional e internacional, con el fin de proponer soluciones integrales y multidisciplinarias orientadas a su erradicación y a la mitigación o control de los riesgos asociados a dichos comportamientos (Instituto Anticorrupción, 2022, párr. 2).

Lo anterior atiende a un objetivo que parece utópico. Sin embargo, el proceso que viene desarrollando mediante la publicación de investigaciones asociadas a la judicialización de casos de corrupción en los niveles público y privado, en su mayoría han tenido eco en los medios de comunicación, generando alto impacto y convirtiéndolos en escándalos que por lo general compromete el nombre de altos cargos presentes en el Gobierno.

Conocer cuántos y cuáles escándalos de corrupción se han presentado en Colombia en los últimos años no ha significado un control eficaz del fenómeno, por la deficiente atención y lenta actuación de las autoridades judiciales competentes. A los colombianos nos gana la indiferencia ante este fenómeno de la corrupción; estamos ahogados en un mar de acontecimientos que atentan contra el patrimonio de la Nación y los bienes que deberían ser utilizados en el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos y las problemáticas que nos aquejan: la pobreza, el abandono, la violencia o el desempleo, que son pequeños, comparados con el daño que ha dejado a su paso la corrupción, esa que se sigue gestando a la vista de cada gobierno de turno, sin que se hagan mayores esfuerzos por contrarrestar sus efectos y por judicializar a los responsables.

Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con la Constitución, la Procuraduría General de la Nación tiene por finalidad controlar y vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos desde el punto de vista disciplinario y, aunque tiene funciones de acompañamiento judicial o de protección de derechos, el Ministerio Público tiene dentro de sus fines, promover, prevenir y sancionar conductas que puedan afectar el servicio público, especialmente aquellos que se determinan como corruptos. Para lo anterior tiene poder preferencial sobre las oficinas disciplinarias de todas

las entidades, permitiéndoles la investigación previa, la formulación de cargos, el procedimiento, juzgamiento y sanción de los funcionarios públicos que puedan cometer conductas ilícitas.

Según los textos y la información depositada en diferentes portales de internet se puede identificar que la función más importante para este órgano es la prevención de los hechos dañosos por parte de agentes del Estado, antes que la sanción, realizando vigilancia de las actuaciones de los servidores públicos con el fin de dar a conocer oportunamente cualquier tipo de conducta que vaya en contra del aparato jurisdiccional o la función de las diferentes entidades estatales. Sin embargo, se ha tenido que centrar más en la intervención de hechos que han lesionado el bienestar de los colombianos, y aun así no ha podido generar un resultado satisfactorio en la lucha contra la corrupción, pues el mismo órgano se ha visto envuelto en escándalos de corrupción en los últimos años, lo que nos deja un panorama desalentador ante lo que se espera de esta institución.

Contraloría General de la República

A la Contraloría le compete realizar la veeduría, auditoría e interventoría de los movimientos fiscales del Estado. Bajo su mirada están las políticas públicas, fondos, y movimientos económicos; debe dar pautas y controlar a los funcionarios públicos en su función específica de manejo de los recursos públicos. De acuerdo con lo expresado en el artículo 267 de la Constitución Política, “el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 267).

Esta entidad responsabiliza fiscalmente a los funcionarios, empresas públicas, publica-privados, y privados con uso de recursos públicos,

por el posible uso indebido de los recursos, malversación y usos indebidos de fondos, sin embargo, su labor no es preventiva, es posterior lo que implica que solo puede informar los hallazgos y alertar las autoridades correspondientes.

Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía como ente autónomo y de acusación penal surge en el artículo 270 de la Constitución, y aunque se le atribuyen funciones judiciales, la misma no cumple con dicha función, ya que se limita a ser el ente acusador estatal, como representante de la sociedad que intenta castigar a los ciudadanos que atenten contra el orden establecido; su función principal es la de investigar, acusar y representar al Estado dentro del proceso judicial, según lo establecido por la ley penal.

Dentro de la organización de la fiscalía existe una división dedicada exclusivamente a los delitos que se derivan de las conductas corruptas; es la denominada Dirección de Fiscalía Especializada contra la Corrupción que cuenta con unidades regionales.

Debería ser uno de los entes con mayor respaldo estatal y de aprobación por la comunidad, teniendo en cuenta las funciones que cumple para beneficio de la sociedad colombiana. Sin embargo, en los últimos años ha sido golpeada y permeada por el mismo mal que debería combatir. Los escándalos de corrupción a los que se ha tenido que enfrentar durante los últimos gobiernos, la han llevado a uno de los índices de desfavorabilidad más altos que se hayan registrado en décadas. Parecería que el pueblo no confía en la Fiscalía, pues las evidentes controversias a las que se enfrenta constantemente han dejado perder la fe depositada en esta institución y los colombianos no se sienten seguros ante las actuaciones de diferentes funcionarios entre los que se encuentra su más alto dirigente, el mismo fiscal general, quien fuere uno de los personajes más polémicos del gobierno Duque.

Auditoría General de la República

La Auditoría General tiene por función auditar o vigilar a la Contraloría General y a las territoriales, además de las entidades de gestión fiscal y control con el fin de revisar el cumplimiento de vigilancia, veeduría e interventoría de las entidades empresariales públicas o privadas con presupuestos públicos.

El desarrollo de la norma constitucional que crea el ente de control se encuentra en el decreto 1142 de 1999, que le adjudica como función la coadyuvancia, transformación, modernización y depuración, promoviendo principios, valores y fines para la administración pública, fijando formas, métodos, formas, gestiones, resultados e indicadores, además de promover planes, programas y proyectos que permitan desarrollar su función (Congreso de la República de Colombia, 1999).

Corte Suprema de Justicia

Dentro de la rama judicial encontramos la Corte Suprema de Justicia como la instancia superior ordinaria, en sus niveles laboral, civil, penal, agrario. Su organización (**Gráfica 17**) comprende cinco salas: plena, de gobierno, de casación laboral, de casación civil y agraria y de casación penal.

Gráfica 17.



Realización: José Fernando Valencia, con información del Artículo 16 de la ley 270 de 1996 (Congreso de la república de Colombia, 1996)

El alto tribunal, desde su respectiva competencia penal y civil, se encarga de aplicar las normas referidas a las conductas corruptas, actuando como mecanismo disuasorio y de castigo a las conductas contempladas en la ley

Ante los evidentes hechos de quebrantamiento de la justicia en Colombia, este ente es uno de los que en mayor número de casos se encuentra en el ojo del huracán, pues al atravesar la peor crisis de las últimas décadas para los colombianos, los esfuerzos que realiza la Corte Suprema de Justicia, se pierden entre los innumerables actos de corrupción que permean la justicia en Colombia, y más cuando sus gestiones

se han visto relegadas, limitadas y puestas contra las cuerdas, ante el uso de las nuevas tecnologías por la necesidad que generó la emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19, perdiendo un gran porcentaje de efectividad en sus actuaciones como la más alta instancia judicial de la jurisdicción ordinaria de la República de Colombia.

Consejo de Estado

La ley 270 de 1996, o Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, desarrolló el artículo 237 de la Constitución de 1991. Esta ley establece las funciones del Consejo de Estado, como cabeza de la jurisdicción administrativa, con funciones propias de vigilancia, control y sanción de las conductas que pueden llegar a afectar el Estado, por acción u omisión de sus funcionarios. Adicionalmente, es el organismo que resuelve, desde el punto de vista jurisdiccional, las apelaciones o revisiones de sanciones disciplinarias que puedan llegar aplicar la Procuraduría General de la Nación o las que emitan la Contraloría General y la Auditoría General de la República.

Como organismo de cierre administrativo, se encarga de recibir por remisión los procesos que se apelen en los casos de pérdida de investidura para los senadores y representantes a la cámara y aquellos funcionarios aforados que recurran frente a sanciones disciplinarias o fiscales. La composición de este alto tribunal se expresa en la **Gráfica 18**.

El Consejo de Estado no sólo cumple con una función preventiva, moderadora y sancionadora, sino que emite conceptos con el fin de que los funcionarios, previo a tomar decisiones, estén bien orientados para no cometer errores, delitos o faltas disciplinarias. Todo lo anterior atiende a las funciones que debería cumplir para la sociedad este órgano del Estado, no obstante, en menor medida, se evidencia la injerencia de actores que pretenden permear dicha institución a conveniencia de sus intereses particulares, desde lo político como lo económico.

Gráfica 18.

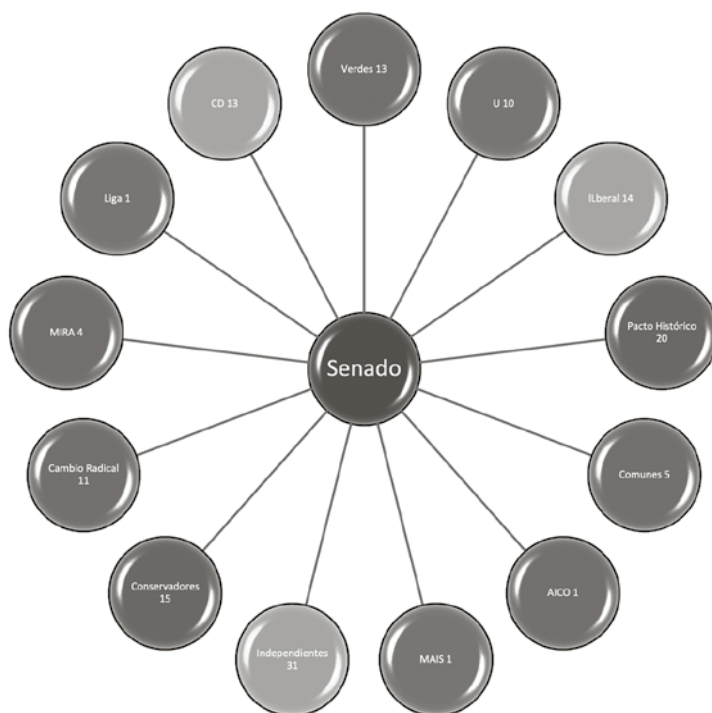


Realización: José Fernando Valencia, con información del artículo 34 de la ley 270 de 1996 (Congreso de la república de Colombia, 1996)

Congreso de la República de Colombia

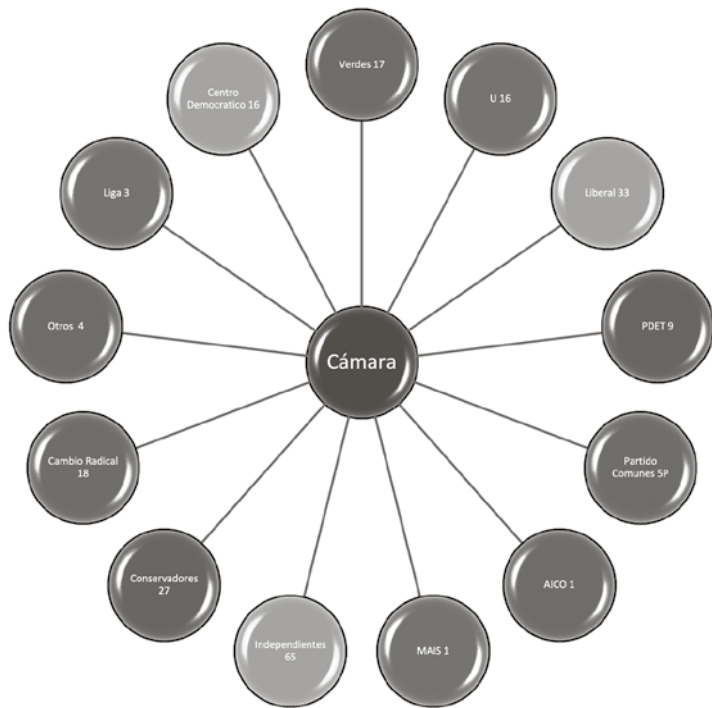
El Congreso es el máximo órgano de representación popular, tanto política como de la participación ciudadana. Tiene como finalidad principal ser la constructora de normativas, penales, disciplinarias, administrativas, de inhabilidades o incompatibilidades para que el presupuesto, las inversiones, los gastos y demás tributos sean bien administrados. Su principal función es moral y ética, ya que esta al igual que el ejecutivo y el judicial por ser las máximas representaciones del Estado y de la función administrativa, deben convertirse en faros morales y éticos de comportamiento.

Gráfica 19.



Senado de la República. Realización: José Fernando Valencia, con información del artículo 132 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Gráfica 20.



Cámara. Realización: José Fernando Valencia, con información del artículo 135 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

El Congreso de la República ejerce funciones: constituyente, legislativa, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público, y por último, de protocolo.

Pese a la gran importancia como organismo del Estado, es evidente el alto grado de desfavorabilidad que los colombianos le conceden por todos los medios televisivos, radiales, portales de internet, así como en las redes sociales que se han convertido en un medio más inmediato de difusión de información en Colombia. Los escándalos salidos a luz pública durante las últimas décadas y que han cobijado a diferentes inte-

grantes de sus dos cámaras, acrecientan el recelo de los ciudadanos. La gestión legislativa es poco apreciada por su bajo impacto en el bienestar de la población.

Defensoría del Pueblo

Es una entidad que hace parte del Ministerio Público. Su función principal es la protección de los derechos humanos, focalizando su acción en los territorios y la defensa judicial, en los términos de los artículos 281 a 282 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). A pesar de ser un ente autónomo funciona de forma armónica con la Procuraduría General de la Nación con el fin de promover la cultura constitucional entre la ciudadanía y sus funcionarios públicos; es ente veedor en elecciones y de la función pública.

A tono con su función principal como promotor y divulgador de los derechos humanos de los habitantes, como lo indica la Constitución Política, se puede evidenciar que en el actual gobierno dicha institución no ha cumplido a cabalidad con su premisa y que, por el contrario, se ha dado a la negativa de reconocer las violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado, cometidas en el marco de las manifestaciones de septiembre de 2019 y abril de 2021, en contra del gobierno de turno y sus pretendidas reformas tributarias, laborales, pensionales y de salud.

Secretaría de Transparencia

Fue creada luego de la desaparición del Departamento Administrativo y el Consejo de Ministros, por medio del decreto 4637 de 2011, con la misión a asesorar la presidencia en políticas, directrices y herramientas para el diseño, formulación y evaluación de políticas anticorrupción (Presidencia de la República de Colombia, 2011). Sus funciones se describen en la **Gráfica 21**.

Gráfica 21.



Secretaría de Transparencia. Realización: José Fernando Valencia, con información del artículo 3 decreto 4637 de 2011 (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Ministerio de Justicia y del Derecho

Este ministerio fue creado en 1890, eliminado en 1894 y restituido en 1945 como entidad encargada de establecer las relaciones políticas con la rama judicial, mediante políticas públicas del sector justicia. Desde allí se procura impulsar las reformas judiciales, racionalizar los gastos, reformar, defender, socializar, luchar y crear políticas públicas para la lucha contra la droga, la corrupción, lavado de activos, atacar el financiamiento del terrorismo, administrar bienes incautados, extinción de dominio y política criminal.

Este ministerio no solo da pautas que se dirigen al sector justicia, sino además a las Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, Dirección Nacional de

Estupecientes y la Imprenta Nacional. Teniendo como función garantizar los derechos y el acceso a la justicia, la promoción de mecanismos alternativos del conflicto, la democratización de la información, además de la eficacia y eficiencia de la administración pública.

Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior tiene como función principal tender puentes entre la comunidad y el Estado, consolidar la democracia, la seguridad, la participación, la convivencia y la participación, buscando articular las políticas públicas y derechos. Implementa oportunamente las políticas públicas que impactan la lucha contra la corrupción, fortaleciendo las relaciones con el Congreso para crear leyes y agenda pública en la lucha contra la corrupción, lo que debería redundar en la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, articulando estrategias y promoción de políticas.

Esta entidad construye anualmente su política anticorrupción con base en la matriz de riesgos de cada proceso. Realiza el mapa de riesgos, divulga, monitorea, revisa, hace seguimiento, racionaliza trámites y gastos. Mantiene indicadores de: diálogo, responsabilidad, estructura, funcionamiento, talento humano, normatividad, relacionamiento con el ciudadano, lineamientos de transparencia, instrumentos de gestión, criterios de accesibilidad diferencial, monitoreo, código de ética, capacitaciones y solicitudes.

Comisión Nacional de Moralización

La ley 190 de 1995 fue expedida como el medio por el cual “se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción”. Se ocupa, entre otras medidas de definir el régimen de los servidores públicos: determinar los requisitos para ser parte de la administración pública y los procedimientos para la carrera administrativa, la

publicidad y publicación de la hoja de vida, las inhabilidades e incompatibilidades que los rigen, la necesidad del cumplimiento de los requisitos o la revocación del nombramiento, las declaraciones juramentadas y los certificados de buena conducta de las entidades de control, definiendo los delitos y conductas disciplinarias a las que se verían abocados, los controles ciudadanos y por ONG, el control social, la exigencia de pedagogía y capacitación para ejercer el cargo y de buenas prácticas en el cumplimiento y la intervención en los medios de comunicación.

Adicionalmente, la misma norma se encarga de crear la Comisión Nacional de Moralización reuniendo en ella a todos los estamentos administrativos –desde la presidencia de la república, ministerios, los entes de control como procuraduría, defensoría del pueblo, contraloría, presidencias de senado y cámara; miembros de la rama judicial como el presidente de la Corte Suprema de justicia y la Fiscalía (Congreso de la República de Colombia, 1995).

Sin embargo, por el decreto 1681 de 1997 se fusionaron la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción con la Comisión Nacional de Moralización (Presidencia de la República de Colombia, 1997), con el fin de racionalizar el gasto, según la ley 344 de 1996, que concedió facultades extraordinarias al presidente Ernesto Samper Pizano (Congreso de la República de Colombia, 1996a).

Dicho decreto definió las funciones para la nueva comisión nacional de moralización (ver Gráfica 22).

Gráfica 22.



Comisión Nacional de Moralización. Realización: José Fernando Valencia, con información del artículo 2 del decreto 1681 de 1997 (Presidencia de la República de Colombia, 2011, párr. 3).

Organizaciones No Gubernamentales – ONG

Transparencia por Colombia

La corporación Transparencia por Colombia fue creada en el año de 1998, como una subdivisión o capítulo de Transparency International, que es de carácter global y se entiende que la existente en el país es un capítulo nacional que cumple con las mismas directrices de la organización matriz. Realiza vigilancia institucional pública y privada

en Colombia, buscando un país libre de corrupción, así como la matriz lo hace con intenciones globales y con una serie de indicadores contruidos desde allí. Se funda como corporación sin ánimo de lucro que busca liderar, con el apoyo de la sociedad civil, la lucha contra la corrupción, transformar las instituciones y el comportamiento de los servidores públicos, anteponiendo el interés público, la rendición de cuentas y la publicidad de sus actos. Construyendo coaliciones con actores y entidades que legalmente, reglamentariamente, constitucionalmente o auto-organizadamente trabaje en dicho ideal (Transparencia por Colombia, 2022).

En la labor que se planteó cumplir difunde documentos preparados por la organización matriz en lo internacional y por ellos en lo nacional, como los siguientes:

- Índice de transparencia nacional (Transparencia por Colombia, 2022, p. 1)
- Índice de transparencia departamental (Transparencia por Colombia, 2022, p. 1)
- Índice de transparencia municipal (Transparencia por Colombia, 2022, p. 1)
- Estudio de prácticas contra el soborno en el sector privado (Transparencia por Colombia, 2022, p. 1)
- Medición de transparencia empresarial (Transparencia por Colombia, 2022, p. 1)

Misión de observación electoral – MOE

La corporación MOE se crea formalmente a partir del año de 2007, como una sociedad sin ánimo de lucro y que, según sus estatutos (MOE, 2007), tiene por objeto social promover el ejercicio de los derechos civiles y políticos en periodos electorales, contribuyendo con observaciones científicas, independientes y autónomas, difundiendo la

educación ciudadana, formando y capacitando, promoviendo la participación ciudadana, la observación y el monitoreo (MOE, 2007). Esta corporación es una comunidad de asociaciones, que van desde organizaciones de la sociedad civil como otras ONG, sin aceptar a partidos políticos (MOE, 2007).

En sus documentos oficiales destacan tres políticas principales: un código de ética y conducta, tolerancia cero al acoso laboral y sexual, y anticorrupción y transparencia. Adicionalmente observa doce mandatos que pone en práctica para evitar la corrupción desde el punto de vista electoral como lo son: no estar involucrado en actos de corrupción; mantener la transparencia, independencia, confidencialidad, dignidad, pluralidad, inclusión; tolerancia cero al acoso laboral y sexual; democracia, inclusión, imagen institucional, derechos humanos, medio ambiente, prohibición de actos terroristas o financiación ilegal, e innovación (MOE, 2022). Sin embargo, uno de esos principios parece saltar en contravía de los mismos principios de derechos humanos, dignidad, inclusión e independencia, toda vez que de forma retrograda intentar excluir la vida laboral de la vida personal, asunto que es como imaginar que los seres humanos pudiesen dejar en la calle su dignidad, sus derechos, y sus sentimientos, cuando incluso el trabajo es una decisión de vida que exige enamorarse del mismo para no convertir el mismo en una simple espacio vacío sin sentimientos.

Corporación OCASA

Según sus estatutos la Corporación OCASA se funda como una corporación de carácter social (Corporación OCASA, 2004). El nombre proviene del Chibcha y corresponde a “verdad”. Este contenido sirvió de base para que esta entidad sin ánimo de lucro tomara como su objeto social: contribuir al fortalecimiento de la democracia, el desarrollo y la gobernabilidad, por medio de la movilización social de la juven-

tud, en aspectos como la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana, el control y valores éticos (Corporación OCASA, 2004, p. 2). También OCASA impulsa los principios de: independencia, autonomía, liderazgo, respeto, tolerancia, equidad, igualdad y cumplimiento de la ley (Corporación OCASA, 2004, p. 2).

Aunque no costa expresamente en sus estatutos (Corporación OCASA, 2004, p. 2), la Corporación OCASA, en sus medios de comunicación, como la página web, define: “Somos una organización de la sociedad civil, sin ánimo de lucro, apartidista, fundada y conformada por jóvenes, que trabaja en pro de una democracia transparente y una ciudadanía activa. Nacimos como la iniciativa de un grupo de jóvenes amigos en 2003 (Corporación OCASA, 2022, párr. 1).

Corporación Visionarios por Colombia - CORPOVISIONARIOS

Corpovisionarios se describe como una corporación sin ánimo de lucro de carácter social, con un limitado grupo de miembros. Su fundador y cabeza visible es Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Šivickas, quien fue rector de la Universidad Nacional, dos veces alcalde de Bogotá y senador de Colombia. La entidad se dedica según sus propias fuentes a hacer las veces de centro de pensamiento y acción para el cambio voluntario de conductas colectivas e individuales, en cultura ciudadana y acción colectiva, que adicionalmente sean posibles de medir con indicadores, metodologías y diseños que permitan establecer el impacto, eficacia y eficiencia (Corpovisionarios, 2022).

Su historia se remonta a unos veinte años atrás. Su gestión se orienta por medio de proyectos investigativos, colaborativos que impacten la sociedad. Para ello realizan: pedagogía, asesoría, implementación, promoción de capacidades, metodologías participativas, diagnósticos, alianzas, estrategias de cambio incremental, acupuntura cultural, formatos participativos y construcción de capacidades locales.

La entidad resultó algo impactada por la pérdida de investidura como senador, impuesta a su representante legal Antanas Mockus, en razón a no haber renunciado dentro de los tiempos que le exigía la ley, antes de la elección.

La Salud en Colombia (sindicatos, sociedades)

Bajo lo dispuesto por la ley Estatutaria 1751 de 2015, el Derecho a la Salud en Colombia (Congreso de la República de Colombia, 2015a) pasó a ser una conexidad con el derecho a la vida, a convertirse en un derecho fundamental de carácter autónomo y plenamente identificado, que pretende garantizar la dignidad humana y la igualdad de oportunidades de todos los colombianos, lo que ha demandado para las entidades responsables de los diferentes regímenes de salud, la ampliación de la prestación en términos de calidad. No obstante, lo que se ha presentado como un derecho fundamental, ha sido golpeado fuertemente por el fenómeno de la corrupción, que más que un derecho se ha convertido en un negocio en manos inescrupulosas, con detrimento patrimonial al bienestar de los ciudadanos, debido a la desviación de recursos de la salud para destinación de intereses particulares. Esto ha afectado la cobertura en salud, enfermedades que no se han podido atender adecuadamente por la ausencia de las tecnologías y recurso humano necesario en los diferentes departamentos del país.

En la actualidad, la nueva normalidad ante la emergencia provocada por el COVID-19, ha puesto en evidencia cada una de las problemáticas existentes en el sistema de salud por causa de los actos de corrupción. La conclusión a la que puede llegar uno como persona del común, es que a Colombia no le faltan recursos, sino que le sobran ladrones.

| Conclusiones generales

Creación desde abajo

Cuando hablamos de la postura del colombiano promedio frente a la corrupción, vemos que somos seres humanos con una subjetividad única, es decir todos visualizamos las cosas de manera distinta. Por eso hablaremos sobre los roles más comunes que se manifiestan en nuestro país. El primer rol sería el del ciudadano que es consciente de las diferentes problemáticas por las que pasa el país, y que claramente deduce que la gestión de los gobernantes poco se enfoca en su solución. Este ciudadano promedio empieza a incentivar a sus comunidades para la movilización que haga audible su inconformidad. Es el caso de las manifestaciones para este rol ciudadano son la mejor forma de llamar la atención, expresar toda esta inconformidad que se tiene y canalizar opciones de solución.

Como segundo rol estaría el ciudadano negligente: carece de la educación y la información necesarias para entender un poco más a fondo la importancia y responsabilidad que se tiene al elegir a quienes serán sus legisladores y gobernantes. Este tipo de ciudadano se ve

influenciado más por el colorido de las propuestas de los candidatos y las diferentes actividades que hacen para ganar cierto número de votos, e incluso por recibir dinero a cambio de un voto. Un último rol es el ciudadano neutro. Es posiblemente el más común, es aquel que expresa su inconformidad en ambientes públicos o privados, pero evita hacer algo para tratar de cambiar la situación de su país.

Comunidad

La corrupción, como hemos sustentado, es un problema antiguo, persistente, mutante y muy dañino para los intereses sociales, económicos y morales de la población colombiana. Constituye un obstáculo para el desarrollo, hace nugatorios tanto los anhelos como las persistentes promesas de superación de las desigualdades sociales, políticas y económicas. Para combatirla es condición rotunda garantizar las estrategias de participación ciudadana: transparencia, veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, consultas y encuestas a los ciudadanos, mayor vigilancia y, por qué no, cooperación ciudadana en las actuaciones de los gobernantes.

Creación como debate público comunitario

Según el doctor Fernando Cepeda Ulloa, en su libro *La corrupción en Colombia*, la participación de la ciudadanía en acciones contra la corrupción se ha limitado a unas pocas experiencias con pobres resultados. La ciudadanía no ha encontrado suficientes vínculos efectivos para presionar por una solución efectiva al problema de la corrupción.

Esta relación que fluye en los desarrollos de las campañas políticas de los candidatos a legisladores, cuerpos colegiados, gobiernos, no ha encontrado aún canales eficaces para el diálogo público y la crítica civil

que contribuya a que los gobernantes no abandonen la coherencia entre las promesas de campaña y las realizaciones de gobierno.

Combatir, erradicar, sancionar la corrupción es promesa estruendosa de todos los candidatos. Cumplir esta reiterada y necesaria promesa, es frustración de todos los cierres de gobierno, legislatura, ciclo político.

| Bibliografía

Acemoglu, Daron & Verdier, Thierry (2000). The Choice between Market Failures and Corruption, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 90(1), pages 194-211, March.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992). La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QL-vT7L-41Vk.pdf.pdf>

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992a). El estudio de las políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, https://ciencia-delapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1993). Problemas Públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf

Ahedo, J. (2015). Estudio de las medidas contra la corrupción de los partidos políticos en España. [Ponencia] XII congreso Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) ¿Dónde está

hoy el poder? del 13 al 15 de julio de 2015 Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco, San Sebastián <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/12-0/1216/>.

Allison, Graham T. (1971). *Essence of decision, explaining the Cuban Missile crisis*, Boston, Little Brown and Company, https://ils.unc.edu/courses/2013_spring/inls285_001/materials/Allison.1971.Essence_of_Decision.pdf

Álvarez, D., Caputo, J., Quintana, A. y Sánchez, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, 42 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probabilidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG

Álvarez, Yohan Alexis; Valencia Agudelo, Germán Darío (2008). *La Ciencia Política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*. Estudios Políticos, Núm. 33, pp. 93-121.

Annan, Kofi (2004). Preámbulo Kofi A. Annan, secretario general. En: *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

ANTAI, Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Panamá (2020). ¿Qué es la Conferencia Internacional Anticorrupción? Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Panamá <https://www.antai.gob.pa/que-es-iacc/>

Antequera, José María (1874). *Historia de la legislación romana desde los tiempos más remotos a nuestros días*. Madrid. Imprenta D.R.P. Infante. <https://ia800605.us.archive.org/27/items/BResHIS34/BResHIS34.pdf>

Aquino, Santo Tomas (1965). *Opera omnia iussu Leonis XIII P. M. Edita tomus XXVI expositio super Iob ad litteram cura et studio fratrum*

praedicatorum praefatio romae, ad sanctae sabinae, <https://es.b-ok.lat/book/12334481/0d970b>

Aristóteles (1948). La constitución de Atenas. Madrid. Instituto de Estudios Políticos.

Aristóteles (1999). Retórica. Madrid: Editorial Gredos.

Argandoña, A. (2006). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales. Documentos de Investigación, DI nro. 656, octubre, Universidad de Navarra. <https://media.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>

Arroyo Chacón, J. (2018). Mecanismos e instrumentos jurídicos y administrativos implementados para luchar contra la corrupción pública en América Latina, Revista Enfoque Vol. 16, n.º 29, Universidad Central de Venezuela, consultado el 24 de febrero de 2021, en: http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/492/pdf_85

Arrubla-Sánchez, Deisy Jeanette; Ballesteros Cabrera, Magnolia del Pilar y Martínez, Alberto (2010). La perspectiva narrativa de Emily Roe. En: Roth Deubel, André-Noël (Editor), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 317-345). Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia

Asamblea Nacional Constitucional de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Avendaño, F. & Chávez, I. (2020). El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México. México: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 45 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probabilidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG

Avendaño Ortiz, Karina (2015). La corrupción, origen y desarrollo, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas,

Dirección de postgrados, Especialización en finanzas y administración pública <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7341/1/AVENDANORTIZHEIDYKARINA2015.pdf>

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>

Baertl, Andrea (2020). Think tank state of the sector. Alemania, One Think Tank independent research, ideas and advice <https://onthinktanks.org/wp-content/uploads/2020/11/2019-Think-Tank-State-of-the-Sector.pdf>

Ballesteros Cabrera, Magnolia del Pilar, Martínez, Alberto & Arrubla Sánchez, Deisy Jeannette (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En André. Noe. Roth Deubel, Enfoques para el análisis de políticas públicas, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia. https://www.academia.edu/14949587/La_perspectiva_narrativa_de_Emery_Roe

Banco Sesna (2019). Banco de buenas prácticas internacionales en el combate a la corrupción - Nueva Zelanda. Consultado el 20 de junio de 2020, en: <https://banco.sesna.gob.mx/nuevazelanda/>

Banco Mundial (1997). Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997, World Bank, Washington D.C. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>

Banco Mundial (2009). Las múltiples caras de la corrupción Aspectos vulnerables por sectores, editores J. Edgardo Campos Sanjay Pradhan, Mayol, World Bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1Spanish.pdf>

Bardach, Eugene (1977). The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law, MIT Press, Studies in American Politics and Public Policy Jeffrey Pressman and Martha Weinberg, General editors https://openlibrary.org/books/OL4905647M/The_implementation_game

Barómetro de las Américas - Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (2019). 3 Democracia e Instituciones 2018 Colombia, Observatorio de la Democracia, la Universidad de los Andes, USAID, LAPOP https://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_2018_Democracia_e_Instituciones_W_11.07.19.pdf

Barreto Nieto, Luis Hernando, Cerón Rincón, Luz Alejandra y Fernández Medina, Ana María (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En André-Noél Roth Deubel. (Ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 347-363). Bogotá: UNAL.

Bautista, Óscar Diego (2017) De la democracia corrupta a la democracia ética. sugerencias para la consolidación de la democracia en México. Poder Legislativo del Estado de México. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/68825/5%20Democracia%20corrupta%20democracia%20etica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bayly, C. A. (2010). El nacimiento del mundo moderno 1780-1914 (García Richard, Trad.). Siglo XXI de España Editores.

Bealey, Frank (2003). Diccionario de Ciencia Política, Madrid: Istmo S.A.

Beccaria, Cesare: Dei delitti e del/e pene, Livorno, Marco Coltellini, 1764. Traducción en español: Tratado de los delitos y de las penas, Madrid, Ed. Ibarra, 1774, nueva ed.: Bogotá: Ed. Temis, 2014.

Bernate-Ochoa, Francisco & Sintura-Varela, Francisco José (2019). Código Penal de la Nueva Granada: expedido por el Congreso en sus sesiones de 1837 [Francisco Bernate y Francisco Sintura, editores y compiladores]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, https://simehbucket.s3.amazonaws.com/miscfiles/codigo-penal-1837-octubre-28_l0ky4jj6.pdf

Bernate-Ochoa, Francisco. (2004). El Código Penal Colombiano de 1890. Estudios Socio-Jurídicos, 6(2), 537-558. Retrieved october 16, 2021, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792004000200017&lng=en&tlng=es

Berthin, G. Marqués, V. Hussmann, K. Peñailillo, M. Welsch, C. Flynn, M. Ruiz, L. Aramburu, B. Ballestin, A. Bozzo, C & Lennox, J. (2013). Hacia una primera reflexión sobre políticas anti-corrupción: algunos insumos para la implementación de la convención de las naciones unidas contra la corrupción desde la experiencia de américa latina. Panamá. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC https://www.researchgate.net/publication/283346960_Hacia_una_Primer_Reflexion_sobre_Politicas_Anticorrupcion_Algunos_Insumos_para_la_Implementacion_de_la_Convencion_de_las_Naciones_Unidas_contra_la_Corrupcion_desde_la_Experiencia_de_America_Latina

Bealey, Frank (2003). Diccionario de Ciencia Política. Ediciones Istmo, S. A.

Bodin, Jean (1992). Los seis libros de la República, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

Bravo-Bosch, María José (2010). El ius honorum en la antigua roma, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 14, 2010, 229-248 <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/8317>

Cancillería de Colombia (2018) Cumbre de las Américas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/cumbre-americas>

Cardona González, S. (2012) Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/ mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. Administración & Desarrollo, 40 (55), 19-32. <https://doi.org/10.22431/25005227.126> <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/126>

Carassale, Santiago (2013). Corrupción. EUNOMÍA. Revista Cultura de La Legalidad, 172-178. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2102>

Carrillo, Víctor & Medina, Verónica (2020). Laswell y las políticas públicas: el origen de una disciplina. Debates IESA, Volumen XXV,

Numero 1. <http://www.debatesiesa.com/debatesweb/wp-content/uploads/2020/11/Carrillo-y-Medina-Lasswell-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>

Cassirer, Ernst (1996). El mito del Estado. Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1946).

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/S2200947_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CIDH, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. CIDH, OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PolíticasPublicasDDHH.pdf>

CIDH, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

CIDH, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2001). Informe n.º 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), 16 abril 2001. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/brasil12.051.htm>

Cisneros H., Isidro (2014). Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático. Instituto electoral y de participación ciudadana del Estado de Jalisco.

Clausewitz, Karl Von (2017). De la Guerra. Universidad Militar Bolivariana de Venezuela, Fondo Editorial Hormiguero.

Cohen, Michael D., March, James G., & Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

CCPCJ Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (1992). Resolución organizational session for 1992 - 1992/1, establishment of the commission on crime prevention and criminal justice. The Economic and Social Council, Consejo Económico y Social (ECOSOC) https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/ECOSOC_Resolution-1992-1_E.pdf

Congreso de la República de Colombia (1887). Ley 57 de 1887, sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional, Diario Oficial. Año XXIII, n.º 7019. 20, abril, 1887. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789030>

Congreso de la República de Colombia (1958). Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa, Diario Oficial. Año XCV. n.º 29835. 9, diciembre, 1958. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>

Congreso de la República de Colombia (1979). Ley 5 de 1979, por la cual se conceden unas facultades extraordinarias relacionadas con la expedición y vigencia del Código Penal, Diario Oficial. Año CXV. n.º 35188. 29, enero, 1979. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1560270>

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 80 de 1993, estatutaria de la Administración de Justicia, Diario Oficial. Año CXXIX, n.º 41094. 28, octubre, 1993. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106>

Congreso de la República de Colombia (1995). Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa. Diario Oficial. Año CXXX, n.º 41681. 20, enero, 1995. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654566>

Congreso de la República de Colombia (1996). Ley 270 de 1996, estatutaria de la Administración de Justicia, Diario Oficial. Año CXXXI,

n.º 42745. 15, marzo, 1996. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1657238>

Congreso de la República de Colombia (1996a). Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones, Diario Oficial. Año CXXXII, n.º 42951. 31, diciembre, 1996. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1658481>

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 412 de 1997, por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción, Diario Oficial. Año CXXXIII, n.º 43168. 7, noviembre, 1997. p. 13, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659795>

Congreso de la República de Colombia (1998). Ley 489 de 1998, normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, Diario Oficial. Año CXXXIV, n.º 43464. 30, diciembre, 1998. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1832980>

Congreso de la República de Colombia (1999). Decreto 1142 de 1999, por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, Diario Oficial. Año CXXXV, n.º 43621. 29, junio, 1999. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1697068>

Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 599 de 2000, Por el cual se expide el Código Penal, Diario Oficial. Año CXXXVI, n.º 44097. 24, julio, 2000. p. 1, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1663230>

Congreso de la República de Colombia (2000a). Ley 610 de 2000, trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, Diario Oficial. Año CXXXVI, n.º 44133. 18, agosto, 2000. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>

Congreso de la República de Colombia (2001). Ley 678 de 2001, se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los

agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, Diario Oficial. Año CXXXVII, n.º 44509. 4, agosto, 2001. p. 15, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1665938>

Congreso de la República de Colombia (2003). Ley 850 de 2003. por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario Oficial. Año CXXXIX, n.º 45376. 19, noviembre, 2003. p. 10 <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1669667>

Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 909 de 2004, normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial. Año CXL, n.º 45680. 23, septiembre, 2004. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1670817>

Congreso de la República de Colombia (2005). Ley 970 de 2005, Por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003, Diario Oficial. Año CXLI, n.º 45970. 15, julio, 2005. p. 87, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1671940>

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Ley que dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial. Año CXLVII, n.º 48128. 12, julio, 2011. p. 1 <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>

Congreso de la República de Colombia (2011a). Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Año CXLV, n.º 47956. 18, enero, 2011. p. 1 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública

Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Año CXLIX, n.º 49084. 6, marzo, 2014. p. 1 <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>

Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1755 de 2015. Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Año CLI, n.º 49559. 30, junio, 2015. p. 1 <https://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=30043679>

Congreso de la República de Colombia (2015a). Ley 1751 de 2015. Derecho Fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.. Diario Oficial. Año CL, n.º 49427. 16, febrero,, 2015. p. 1 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019746>

Congreso de la República de Colombia (2016). Decreto 1166 de 2016. se adiciona el capítulo 12 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia del Derecho, relacionado con la presentación, tratamiento y radicación de las peticiones presentadas verbalmente. Diario Oficial. Año CLI, n.º 49939. 19, julio 2016. p. 6 <https://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=30043679>

Congreso de la República de Colombia (2017). Decreto 92 de 2017. Decreto que reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Diario Oficial. Año CLII, n.º 50125, enero, 2017. p. 18 <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030321>

Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1952 de 2019. Código General Disciplinario. Diario Oficial. Año CLIV, n.º 50850, 28 enero, 2019. p. 1 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036201>

Connolly, William E. (1993). The terms of Political Discourse, Princeton: University Press.

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (2010). Documento CONPES 3642 de 2010. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3642.pdf>

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (2010a). Documento CONPES 3654 de 2010. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3654.pdf>

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (2013). Documento CONPES 167 de 2013. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>

Cobb, Roger W. & Elder Charles D. (1983). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, <https://archive.org/details/participationina00cobb/page/n219/mode/2up>

Corte Suprema de Justicia Sala Especial de Primera (2019). Sentencia SEP: OO123-2019. Radicado n.º 48965 Aprobado Acta No 090, Magistrado, Ramiro Alonso Marín Vásquez Bogotá D. C, dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve, <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2019/12/SENTENCIA-48965-2.pdf>

Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal (2019). Sentencia AP: 275-2018 Radicado n.º 52149 Aprobado Acta No 054, Magistrado, Patricia Salazar Cuellar Bogotá D.C, veintiuno (21) de febrero de dos mil dieciocho, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/03/AP725-201852149.pdf>

Cortina, Adela; Peces Barba, Gregorio; Velasco, Demetrio & Zarzalejos, José Antonio (1996). *Corrupción y ética*. Cuadernos de teología n.º 9. Publicaciones de la universidad de Deusto

Corporación Latinobarómetro. (2016). Corporación Latinobarómetro informe 2016, Santiago de Chile: banca de datos en línea, consultado el 24 de febrero de 2021 en: <https://www.latinobarometro.org>

Corporación Latinobarómetro. (2018). Corporación Latinobarómetro informe 2018, Santiago de Chile: banca de datos en línea, consultado el 24 de febrero de 2021 en: [https://www.latinobarometro.org/lat.jspDeLaHidalga,Luis\(2008\).TeoríaGeneraldelEstado.EditorialPorrúa.](https://www.latinobarometro.org/lat.jspDeLaHidalga,Luis(2008).TeoríaGeneraldelEstado.EditorialPorrúa.)

Corporación OCASA (2004) Estatutos, Corporación OCASA <https://ocasa.org.co/wp-content/uploads/2020/05/Ocasa-Constitucion.pdf>

Corporación OCASA (2022) ¿Qué es OCASA? Corporación OCASA <https://ocasa.org.co/que-es-ocasa/>

CORPOVISIONARIOS Corporación Visionarios por Colombia (2022) Nosotros, CORPOVISIONARIOS. Corporación Visionarios por Colombia, <https://corpovisionarios.org/nosotros/>

Danileț, Cristi (2009) Corruption and anti-corruption in the justice system, Bucharest, Editura C.H. Beck, 2009, Bibliotecii Naționale a României, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=efeb9a87-f5c0-6e14-78ef-e5708063bacb&groupId=252038

Davies, M. (2018). Transparency International Canada. Consultado el 20 de junio de 2021 en: http://www.oas.org/juridico/spanish/can_res11.pdf

De Gabriel, José Antonio (1997). La formación del Estado moderno. En: Del Águila Tejerina, Rafael (coord.) Manual de Ciencia Política (pp. 35-42). Editores Trotta.

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2010). BOLETIN DE PRENSA n.º 4 Bogotá, D. C., 24 de marzo de 2011 PRODUCTO INTERNO BRUTO Cuarto trimestre de 2010 - Base 2005, DANE https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim10.pdf

D'Ors, Álvaro (2014). El código de Eurico Edición, Palingenesia, Índices, Madrid, Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-LH-2014-1

D'Ors, Álvaro (1968). Domini nostri sacratissimi principis iustiniani iuris enucleati ex omni vetere iure collecti digestorum seu pandectarum <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/600/13.pdf>

Dorantes, Gerardo L. (2008). La construcción de la agenda de poder. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales (Vol. 50, n.º 204).

Dror, Yehezkel (Spring, 1970) Prolegomena to Policy Sciences, en Policy Sciences. 1(1), 135-150. Retrieved may 21, 2021, <http://www.jstor.org/stable/4531378>

Dror, Yehezkel (1980). Un modelo general de planificación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, <https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2020/03/Un-modelo-general-de-planificaci%C3%B3n.pdf>

Dye, Thomas R. (2017) Understanding public policy. Pearson.

DNP y Corporación Transparencia por Colombia. (2014). lineamientos y recomendaciones para elaborar políticas territoriales de lucha contra la corrupción. Consultado el 20 de junio de 2021: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Lineamientos%20y%20recomendaciones%20lucha%20contra%20la%20corrupción%20vweb%20\(1\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Lineamientos%20y%20recomendaciones%20lucha%20contra%20la%20corrupción%20vweb%20(1).pdf)

ECOSOC Economic and Social Council, Consejo Económico y Social (1992). Implementation of General Assembly resolution 46/152 concerning operational activities and coordination in the field of crime prevention and criminal justice - 1992/22, The Economic and Social Council, Consejo Económico y Social (ECOSOC) https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/ECOSOC_Resolution-1992-22_E.pdf

Edwards, Chilperic (1904). The Hammurabi code and the sinaitic legislation, London, Watts & Co. <https://ia801608.us.archive.org/24/items/b28996318/b28996318.pdf>

El Espectador (2022). Los que faltan por ser juzgados en el cartel de la toga, 2 enero 2022, El Espectador <https://www.elespectador.com/judicial/los-que-faltan-por-ser-juzgados-en-el-cartel-de-la-toga/>

Elder Charles D, & Cobb, Roger W. (1983). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos En, Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1993) Problemas Públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, pp. 77-104 https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/l0001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf

Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616. <https://doi.org/10.2307/2149628>

The Environics Institute (2010). Focus Canada 2010 Public opinion research on the record Serving the public interest. The Environics Institute for Survey Research https://web.archive.org/web/20160304071336/http://www.queensu.ca/cora/_files/fc2010report.pdf

Escalante, Estanislao & Lamadrid, Miguel (08/12/2020). Corrupción en la justicia: la criminalidad de los decentes. *UN Periódico Digital*, Universidad Nacional de Colombia (UNAL) <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/corrupcion-en-la-justicia-la-criminalidad-de-los-decentes/>

Escobar Villegas, Juan Camilo & Maya Salazar, Adolfo León (2008) Legislar y codificar en Nueva Granada. Historia de una cultura política mundializada en el siglo XIX Co-herencia, vol. 5, núm. 8, enero-junio, 2008, pp. 1-37, Universidad EAFIT <https://www.redalyc.org/pdf/774/77411616006.pdf>

Esping-Andersen. (jul. - sep., 1996). Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Revista desarrollo*

económico Vol. 36, n.º 142 (jul. - sep., 1996), pp. 523-554 <https://doi.org/10.2307/3467359> <https://www.jstor.org/stable/3467359>

Estado Soberano de Cundinamarca (1837). Código penal del Estado soberano de Cundinamarca, Estado Soberano de Cundinamarca https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/documentos_secretaria_general/HISTORIA_INSTITUCIONAL_ALCALDIA_TOMO_I%20%281%29.pdf

Estévez, Alejandro M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, núm. 29, enero-marzo, 2005, pp. 43-85 Universidad del Zulia <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002904.pdf>

Ewald, François (2020). *The Birth of Solidarity: The History of the French Welfare Stat*, Duke University Press, Durham and London, <https://www.dukeupress.edu/the-birth-of-solidarity>

Fedesarrollo, abril, 97 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG.

Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/019924264X.001.0001/acprof-9780199242641>

Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Grupo Editorial Siglo XXI. https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf

Gaitán, Carlos Fernando (2019). filosofía, corrupción y ética de lo público <https://blogs.portafolio.co/negocios-y-movidas/filosofia-corruptcion-etica-lo-publico/>

Gallica, Bibliothèque nationale de France (1810). *Code pénal de l'empire français*. Edition conforme à celle de l'imprimerie impériale. n.º I. Loi du 12 Février 1810, <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-1810-8-fr-pdf.pdf>

Gamarra-Vergara, José Rosario (2006). Corrupción, participación política y pobreza: una revisión para el caso colombiano, en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 70, Cartagena de Indias (Colombia), Banco de la República. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/9811>

Gamarra-Vergara, José Rosario (2006a). Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones, en Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, n.º 82, Cartagena de Indias (Colombia), Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-82.pdf>

García del Corral, D. Ildefonso L. (1889). Cuerpo derecho civil romano á doble texto, traducido al castellano del latino publicado por los hermanos Kriegel, Hernann y Osenbruggen con las variantes de las principales ediciones antiguas y modernas y con notas de referencias D. Ildefonso L. García del Corral, Barcelona, Jaime Molinas, Consejo De Ciento. https://bib-antonioerverte.um.es/Ficheros/GCorral/T3_1897/GCorral_Corpus3.pdf

Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. & Álvarez, D. (2020). Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el departamento de Córdoba, Colombia. Bogotá <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3648/3740>

Garraud, philippe. (1990). Politiques nationales: élaboration de l'agenda. *L'Année Sociologique* (1940/1948), 40, 17–41. <http://www.jstor.org/stable/27890055>

Gloppen, Siri (2014). Courts, corruption and judicial Independence. En Tina Søreide, Aled Williams: Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges. Cheltenham and Northampton (MA), Edward Elgar Publishing <https://www.cmi.no/publications/file/5091-courts-corruption-and-judicial-independence.pdf>

Gómez-Lee, Martha Isabel (2012). El marco de las coaliciones de causa. *Revista Ópera*, Número 12. 12, 11-30. González–Salazar, Juan Manuel

(2003). El Imperio Hitita. Características esenciales y cauces de desarrollo de una organización imperial hegemónica del Oriente Próximo (II milenio a.C.) *Cerión*, 2003, volumen 21, núm. 1, pp. 11-25 <https://revistas.ucm.es/index.php/GERI/article/view/GERI0303120011A>

Gossain-Abdallah, Juan Antonio (2017). El increíble primer escándalo de corrupción en la historia de Colombia. www.eltiempo.com.co: http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-primer-escandalo-de-corrupcion-en-lahistoria-de-colombia-139934

Gossain-Abdallah, Juan Antonio (2020). Que les den cárcel por casa, Intermedio Editores S. A. <https://books.google.com.co/books?id=uCIPEAAAQBAJ&pg>

Guba, Egon G. (1990). The paradigm dialog. Newbury Park, CA, SAGE Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/the-paradigm-dialog/book3220>

Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989). fourth generation evaluation, Newbury Park, CA, SAGE Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/fourth-generation-evaluation/book2748>

Guillén Martínez, Fernando (2017). Estructura Histórica, Social y Política de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta S.A.

Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (2003). Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press, New York. https://digitalcommons.usu.edu/unf_research/51/

Hobbes, Thomas (2005). El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

IACC, International Anti-Corruption Conference (2020). IACC2020 Our first Virtual Conference 30 Nov to 5 Dec 2020 <https://iaccseries.org/>

Isaza-Espinosa, Carolina. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Revista Opera* n.º 11, 2011, pp. 221-239 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5147325>

Isaza-Espinosa, Carolina. (2012). Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia [Tesis de doctorado] Universidad Complutense de Madrid. <https://core.ac.uk/download/pdf/230101803.pdf>

Instituto Anticorrupción (2022). Inicio, Instituto Anticorrupción <https://www.estudiosanticorrupcion.org/>

Insuasty Rodríguez, Alfonso; Valencia-Grajales, José Fernando; Gelacio Paneso, Juan David; Darío Martínez, Hernán; Barrera Machado, Daniela; Eduardo Villa, Edison; Muñoz, Gustavo Adolfo & Vélez, Ramiro (2020). Dinámicas urbano-regionales, economía solidaria y construcción de paz territorial en Antioquia, [Proyecto de Investigación, 2019 29-000029]. Universidad de San Buenaventura, Kavilando, ESAP, CORPOASA, UNAULA.

Jacinto, Claudia & María Antonia Gallart (1998). La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos. Informe de consultoría realizado para el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, IIPe/UNESCO. CENEP: Buenos Aires <https://personales.unican.es/salvadol/programas/materiales/Evaluaci%C3%B3n%20de%20programas%20para%20desempleados.pdf>

Jenkins-Smith, Hank C., & Sabatier, Paul A. (1993). De Dynamics of Policy-Oriented Learning, en: P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, pp. 41-56.

Jenkins-Smith, Hank C., & Sabatier, Paul A. (1993). De Study of Public Policy Processes, en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, pp. 1-9.

Jenkins-Smith, Hank C., Clair, Gilbert, & Woods, Brian (1991). Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time, en: American Journal of Political Science, vol. 35, núm. 4, pp. 851-880.

Jiménez, F. (1994). Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social. *Revista Española de investigaciones Sociológicas* n.º 66, pp. 7-36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=767508>

Jorquera, Miguel. (2019). *Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción*. Santiago de Chile: Espacio Público, 100 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probabilidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG.

Kant, Immanuel (2002). *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, 4ª ed., Madrid: Alianza Editorial.

Kant, Immanuel (2007). *¿Qué es la ilustración?, y otros escritos de ética, política y filosofía de la historia*, Madrid: Alianza Editorial

Kahn, Theodore & Fedesarrollo. (2019). *Tendencia Económica*. n.º 200. Bogotá: Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/3858>

Kenyon, Frederic George (1912). *Aristotle on the Athenian constitution*, London, G. Bell, <https://ia902705.us.archive.org/7/items/aristotleonathen00arisuoft/aristotleonathen00arisuoft.pdf>

Kessler, Marie-Christine; Lascoumes, Pierre; Setbon, Michel & Thoenig, Jean-Claude (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1998, 350 p.

John W. Kingdon (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson New International Edition, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-18>

Klitgaard, R (2004). *Normal and Abnormal Corruption*. Documento presentado en el foro ¿Cómo vamos en la lucha contra la corrupción? Documento recuperado de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-82.pdf>

Lasswell, Harold Dwight. (1951). *The Policy Orientation*, En: *The Policy Sciences*, Lerner & Lasswell, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

Lasswell, Harold Dwight. (1992). *La orientación hacia las políticas*, En: Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992a). *El estudio de las políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, pp. 79-103 https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf

Lasswell, Harold Dwight. & McDougal, Myres Smith (1992a). *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*, New Haven, Studies in International Law and World Public Order. https://books.google.com.co/books?id=-FixrXVvkMEC&pg=PA31&hl=es&source=gbbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false

Library of Congress Online Catalog (1858) *The constitutions of the several states of the Union and United States, including the Declaration of independence and Articles of confederation: taken from authentic documents*. New York, A. S. Barnes & co.; Cincinnati, H. W. Derby & co. <https://tile.loc.gov/storage-services/service/gdc/dcmsiabooks/co/ns/ti/tu/ti/on/so/fs/00/un/se/constitutionsofs00unse/constitutionsofs00unse.pdf>

Lindblom, Charles (1959). *The science of muddling through*, *Public Administration Review*, Vol. 19, n.º 2 (Spring, 1959), pp. 79-88 <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>

Locke, John (2018). *Segundo tratado sobre el gobierno civil, un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Partido de la Revolución Democrática <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/Carta-Tolerancia.pdf>

Lozada-Lora, Rodrigo y Casas-Casas, Andrés (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política*. Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/42463>

Mauro, Paolo (1995) Corruption and Growth. Quarterly Journal of Economics. CX, 681-712. <https://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Mauro%201995.pdf>

Mauro, Paolo (1997). The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure. International Monetary Fund Working Paper, 96/98. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1996/098/001.1996.issue-098-en.xml>

Mauro, Paolo (1998). "Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research". Finance and Development, Vol. 35, N° 1. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Corruption-Causes-Consequences-and-Agenda-for-Further-Research.pdf>

Meny, Ives & Thoenig, Jean-Claude (1992). Las Políticas Públicas. Editorial Ariel S.A. https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2015/06/10011_las-politicas-publicas.pdf

Majone, Giandomenico (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México: Fondo de Cultura Económica.

Maquiavelo, Nicolás (1987). Discursos sobre la primera década de Tito Livio, Madrid, Alanza Editorial, https://roxanarodriguezortiz.files.wordpress.com/2014/12/maquiavelo_-_discursos_sobre_la_primera_decada_de_tito_livio.pdf

Malen-Seña, Jorge Francisco (2002). La corrupción. Aspectos éticos, económicos y políticos y jurídicos. Editorial Gedisa.

Malthus, Thomas (1846). Ensayo sobre el principio de la población, Madrid: Malthus.

March G. James & Olsen P. Johan (1997). El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, <https://cienciapolitica1ucalp.files.wordpress.com/2016/02/vergara-el-redescubrimiento-de-las-instituciones-en-march-y-olsen.pdf>

Marquardt, Bernd (2018). *Teoría Integral del Estado. Pasado, presente y futuro en perspectiva mundial*, Tomo I y II. Bogotá: Editorial Ibáñez.

Minciencias Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación (2022). GRUPLAC Constitucionalismo Crítico y Género, Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación <https://scienti.minciencias.gov.co/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=00000000018517>

MOE Misión de observación electoral (2007). Estatutos, corporación. Misión de Observación Electoral, <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2018/04/6.-Estatutos.pdf>

MOE Misión de Observación Electoral (2022). Nuestras políticas, corporación Misión de Observación Electoral, <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2018/04/6.-Estatutos.pdf>

Moncayo-Rodríguez, Socorro (2000). El delito de falsedad en el Derecho Romano. *Letras Jurídicas*, volumen 2, julio-diciembre 2000, p. 1-8. Universidad Veracruzana. Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/1944/50635/MoncayoRodriguezSocorro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Monnier, Eric (1987). *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris: Economica, 1987.

Mommsen, Theodore (1976). *Derecho penal Romano*, tomo I. Bogotá: Temis.

Montañés Menés, Santiago (2015). *El Cisma de Occidente*. Universidad de Zaragoza, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Historia Medieval, Ciencias y Técnicas Historiográficas y Estudios Árabes e Islámicos, <https://zaguan.unizar.es/record/32393?ln=es>

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Baron de (2013). *El espíritu de las leyes*, México: Ed. Porrúa.

Naranjo Mesa, Vladimiro (2012). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Editorial Temis.

Navarro, Carmen (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 17, pp. 231-255 <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100>

Newman Pont, V. y Ángel, M. P. (2017). Estado del arte sobre la corrupción en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 121 p.

Negro, Dalmacio (2011). La tradición liberal y el Estado. Segunda edición, Unión Editorial.

OEA, Organización de Estados Americanos (1996). Convención interamericana contra la corrupción (B 58) del 29 de marzo de 1996. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

OEA, Organización de Estados de América Cumbres de las Américas (2018). Octava Cumbre de las Américas, Cumbres de las Américas, Secretaría, http://www.summit-americas.org/brief/053118_es.htm

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y documentos relacionados. OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

OCDE o Organisation for Economic Co-operation and Development (2021), Organisation for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/acerca/>

Offe, Claus (1990). Contradicciones en el estado de bienestar. Madrid: Alianza Universidad.

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <https://www.unodc.org/documents/mexi->

coandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2005). Los documentos de Mérida. Acontecimientos paralelos de la Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, organizados conjuntamente por el Gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003. Oficina de las Naciones Unidas Acción mundial contra la corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2014). Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. CAC/COSP/IRG/I/3/1/Add.8, Canadá. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1400916s.pdf>

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2016). Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.43, Dinamarca. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1605604s.pdf>

Pachón Soto, Damián (2019). Filosofía, corrupción y ética de lo público. En: Blogs Portafolio, Gaitán, Carlos Fernando (2019). filosofía, corrupción y ética de lo público <https://blogs.portafolio.co/negocios-y-movidas/filosofia-corrupcion-etica-lo-publico/>

Parliament of Canada (1998). Corruption of Foreign Public Officials Act (S.C. 1998, c. 34). Published by the Minister of Justice. <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-45.2.pdf>

Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Argentina: Editorial FLACSO <https://freddyaliendre.files.wordpress.com/2020/03/parsons-wayne-politicas-publicas.pdf>

Patiño Roa, Javier Alfonso & Pinilla Cárdenas, Milton Andrés (2021). El concepto de corrupción en Colombia a partir del desarrollo doctrinal, legal y jurisprudencial, desde la constitución política de 1991, Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Derecho Bogotá D.C. https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/34104/1/2021_corrupcion_colombia_concepto.pdf

Peña-Mancillas, Víctor (2014). Implementación y lecciones aprendidas a partir de dos políticas nacionales anticorrupción. Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública, n.º 23, 2014, pp. 5-23 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5604750>

Peñailillo, M. (2012). Programas anticorrupción en América Latina. Estudio Sobre Tendencias Anticorrupción y Proyectos del PNUD. Centro Regional para América Latina y El Caribe, Panamá. https://www.researchgate.net/publication/216370449_Programas_anticorrupcion_en_America_Latina_y_el_Caribe_Estudio_sobre_tendencias_anticorrupcion_y_programas_del_PNUD

Perry, G. & Saavedra, V. (2019). Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. 49(1-2), pp. 263-288, junio-diciembre

Platón (1999). Diálogos VIII, las leyes, libros I-VI. Madrid: Editorial Gredos.

Presidencia de la República de Colombia (1980). Decreto 100 de enero 23 de 1980, Por el cual se expide el nuevo Código Penal, Diario Oficial. Año CXVI. n.º 35461. 20, febrero, 1980. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1705120>

Presidencia de la República de Colombia (1993). Decreto 2681 de 1993, por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas, Diario Oficial. Año CXXIX. n.º

41159. 30, diciembre, 1993. p. 1, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1480148>

Presidencia de la República de Colombia (1997). Decreto 1681 de 1997, por el cual se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización, Diario Oficial. Año CXXXIII. n.º 43072. 27, junio, 1997. p. 12, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1864933>

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4637 de 2011, por el cual se suprime y se crea una Secretaría y se suprime un programa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial. Año CXLVII. n.º 48278. 9, diciembre, 2011. p. 2, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1785363>

Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aaron B (1984). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkeley, University of California Press, <https://archive.org/details/implementationho00pres/page/n5/mode/2up>

Pulantzas, Nicos (2007). Poder político y clases sociales en el estado capitalista. Madrid: Sigo XXI. <https://esfops.files.wordpress.com/2013/07/poder-politico-y-clases-sociales-en-el-estado-capitalista-nicos-poulantzas.pdf>

Quesnay, François: Physiocratie, ou Constitution naturelle du gouvernement, le plus avantageux au genre humain, París, A. Leyde, 1768. Smith, Adam (1996). La riqueza de las naciones. Barcelona: Ed. Orbis, 1996.

Ramis-Barceló, Rafael (2015). El libro de los juicios / Liber Iudiciorum, Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-LH-2015-2

Ramos Rollón, M. y Álvarez García, F. J. (2019). “El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización

de la lucha contra la corrupción”, Documento de Trabajo n.º 11 (2ª época), Madrid: Fundación Carolina, Consultado el 24 febrero de 2021 https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_11.pdf

Real Academia Española (2020). Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario). <https://bit.ly/333ASh8>

Rincón Cerón, Luz Alejandra y Camacho Celis, Mireya (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fisher. En: Roth Deubel, André-Noël (Editor), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 317-345). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Robles Báez, Christian. (2020). Estructura histórica, social y política de Colombia, de Fernando Guillén Martínez. *Lecturas de Economía*, (92), 233-236, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-25962020000100233&lng=en&tlng=es

Roe, Emery (1994) *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press <https://read.dukeupress.edu/books/book/592/Narrative-Policy-AnalysisTheory-and-Practice>

Roiz, Javier (2007). Vigilancia y paso a la acción. *Foro Interno*, 7, 7-10. <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/FOIN0707110007A>

Romero-Corvacho, Maira Isabel (2012). Sujetos disciplinables a la luz del estatuto anticorrupción ley 1474 de 2011, Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá, Colombia, Especialización en Derecho Sancionatorio, Noviembre 2012, <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12339/TRABAJO%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rossi, Peter H., Freeman, Howard. E. & Lipsey, Mark W. (1993). *Evaluation a Systematic Approach*, Newbury Park CA, Sage <https://digitallibrary.tsu.ge/book/2021/may/rideri/Rossi-Evaluation-A-systematic-approach.pdf>

Roth, Martha Tobi. (1997). Law collections from Mesopotamia and Asia Minor contribution Harry A. Hoffner, Jr. Atlanta, Scholars Press https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/743607/mod_resource/content/1/Hittite%20Laws.pdf

Roth-Deubel, André-Noël (2015). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth-Deubel, André-Noël (2010). Las Políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: Roth Deubel, André-Noël (Editor), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 17-56). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rousseau, Jean Jacques (1980). El contrato social principios de derecho político. Bogotá: Eds. Universales.

Rousseau, Jean Jacques (1990). El Emilio o de la educación. Madrid: Alianza Editorial.

Ruiz-Morales, M. (2019). La corrupción como delito del pensamiento en el siglo XIX. Un esbozo de su formación jurídico-penal en la historia desde la filosofía. Revista Socio-Jurídicos, 21(2), 331-356. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7853>

Ruiz-Morato, Natalia (2011). El pasado para entender el futuro del Estado de Derecho chino. Pensamiento Jurídico, (30), 245-261. Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36717>

Sabatier, Paul, & Mazmanian, Daniel (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. Policy Analysis, 5(4), 481-504. <http://www.jstor.org/stable/42783358>

Sabatier, Paul. A. & Jenkins-Smith, Hank. C. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. Journal of Public Policy, 14(2), 175-203. <http://www.jstor.org/stable/4007571>

Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1993). The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for

Scholars and Practitioners, en P. A. Sabatier y Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press, pp. 211-246.

Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 117-68.

Sabatier, Paul A., & Weible, Christopher M. (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*, en P. A. Sabatier (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, Westview Press, pp. 189-222.

San Martín, D. (2021). *Cómo atacar la corrupción a través de las políticas públicas: ¿Qué ha hecho Chile?* Centro UC Estudios Internacionales CEIUC. <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2021/Como-atacar-la-corrupcion-a-traves-de-las-politicas-publicas--Que-ha-hecho-Chile.pdf>

Sánchez-Vera Gómez-Trellers, Javier. “Delitos contra la Administración Pública en el Código Penal colombiano”, en: Montealegre Lynett (Coord.). *El funcionalismo en Derecho penal*, Libro homenaje al Prof. Günther Jakobs, Bogotá, 2003.

Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, <https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>

Semana (16/3/2021). *Ingreso Solidario: presidente Duque propone extender el subsidio a más colombianos* El programa de Ingreso Solidario solo está proyectado para entregarse hasta mediados de 2021. Bogotá, Semana <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/ingreso-solidario-presidente-duque-propone-extender-el-subsidio-a-mas-colombianos/202135/>

Serrano Rubio, Rocío y Rosero Vera, Alfredo (2010). *El Advocacy Coalition Framework*, de Paul Sabatier: Un marco de análisis de política

pública basado en coaliciones promotoras. En: Roth Deubel, André-Noël (Editor), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 183-212). Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia

Sieyes, Emmanuel J. (1991). *El tercer estado y otros escritos*. Madrid: Espasa Calpe.

Simon, Herbert A. (1959). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, The Free Press, https://accord.edu.so/course/material/administrative-theory-and-behavior-218/pdf_content

Sfez, Lucien (1976). *Crítica de la decisión*, México: FCE. <https://excerpts.numilog.com/books/9782724606072.pdf>

Sfez, Lucien (1988). *Crítica de la comunicación*, Buenos Aires: Ed. Amorrortu.

Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press. <https://archive.org/details/tvandgrassrootss00selzrich>

Selznick, P. (1949) *Foundations of the Theory of Organization*, American Sociological Review, Vol. 13, No. 1 (Feb., 1948), pp. 25-35, <https://www.jstor.org/stable/2086752?origin=JSTOR-pdf>

Smith, Adam (1996). *La riqueza de las naciones*. Barcelona: Ed. Orbis.

Sotelo, Ignacio (2004). *Estado Moderno*. En: Ruiz Miguel, Alfonso; Diaz, Elías (Eds.), *Filosofía Política II. Teoría del Estado*. Madrid: Editorial Trotta.

Stokey, Edith & Zeckhauser, Richard (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton & Company, https://djjr-courses.wdfiles.com/local--files/library:archive/Stokey_Zeckhauser_pp13-17.pdf

Swamy, Anand V. and Lee, Young and Azfar, Omar and Knack, Stephen, *Gender and Corruption* (November 1999). IRIS Center Working Paper n.º 232, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=260062> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.260062>

Tanzi, Vittorio & Davoodi, Hamid. (1997). Corruption, Public Investment and Growth. International Monetary Found Working Paper, 97/139 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>

Teck Resources Limited. (2018). Manual de Cumplimiento y Política Anticorrupción. Consultado el 20 de junio de 2021 en: <https://www.teck.com/media/Anti-Corruption-Policy-Spanish.pdf>

Transparencia por Colombia (2015). Cuarta encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, Colección Cuadernos de Transparencia n.º 23 Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, Transparencia por Colombia, Capítulo transparencia internacional, Universidad Externado de Colombia, <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/empresa-mercado/CUARTA-ENCUESTA-FINAL.pdf>

Transparencia por Colombia (2020). Webinar Cumbre Cívica Anticorrupción 2020, Corporación Transparencia por Colombia, canal Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=VrEsDqgTIK0>

Transparencia por Colombia (2022). Nuevos estatutos corporación transparencia por Colombia, Corporación Transparencia por Colombia, canal Youtube. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/tpc-estatutos-vigentes-23-03-2022.pdf>

Transparency International (2021). Corruption perceptions index 2021, Transparency International https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf

Transparency International New Zealand (2021). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org.nz/corruption-perceptions-index/>

Transparency International (2022). IPC 2022 de las américas: terreno fértil para el crimen organizado y los abusos de derechos humanos, Transparency International https://images.transparencycdn.org/images/ES-CPI-2022-Americas-regional-analysis_2023-01-30-192528_oweo.pdf

Transparency International New Zealand (2021). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org.nz/corruption-perceptions-index/>

UNHCR (2021) La Unión Africana (UA). La Agencia para los refugiados de las Naciones Unidas, <https://www.acnur.org/la-union-africana.html>

UNODC United Nations Office on Drugs and Crime, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (1997). Report of the Commission on Narcotic Drugs on its fortieth session, held at the United Nations Office at Vienna from 18 to 25 March 1997 E/1997/28/Rev.1 E/CN.7/1997/12/Rev. 1, Economic And Social Council Official Records, 1997 supplement No. 8 https://www.unodc.org/pdf/document_1997-02-01_1.pdf

Urrego-Ardila, Miguel Ángel (2005). La crisis del Estado Nacional en Colombia. La perspectiva del Estado y sus Funciones. Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales, n.º 22, 2005, pp. 155-168 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1454542>

Valencia-Agudelo, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, (33), 93–121. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1944>

Valencia-Grajales, J. F., & Marín-Galeano, M. S. (2020). SARS-CoV-2 y la debacle del Estado, la justicia, la democracia, el capitalismo y el inicio de la era de la vigilancia. Ratio Juris UNAULA, 15(30), 15–34. <https://doi.org/10.24142/raju.v15n30a1>

Valencia-Grajales, J. F., & Marín-Galeano, M. S. (2018). Investigación teórica, dogmática, hermenéutica, doctrinal y empírica de las ciencias jurídicas. Ratio Juris UNAULA, 13(27), 17–26. <https://doi.org/10.24142/raju.v13n27a1>

Valencia-Grajales, J. F. (2013). Urbanismo entre la inclusión y exclusión. Revista Kavilando, 5(1), 2-5. <https://nbnresolving.org/urn:nbn:-de:0168-ssoar-56606-7>

Valencia-Grajales, J. F. (2013a). Política urbana solo es un mecanismo de exclusión de los marginados. *Revista Kavilando*, 5(2), 82-85. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56634-2>

Valencia-Grajales, J. F. (2021). La cooptación final del ejecutivo de todos los poderes desde los órganos de control hasta la rama judicial. El quiebre final del “check and balance” en Colombia, https://www.researchgate.net/publication/351727536_La_cooptacion_final_del_ejecutivo_de_todos_los_poderes_desde_los_organos_de_control_hasta_la_rama_judicial_El_quiebre_final_del_check_and_balance_en_Colombia

Vargas Arévalo, José Cidar (2009). Ética, corrupción y burocracia perspectivas, núm. 24, julio-diciembre, 2009, pp. 209-226 Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942160011.pdf>

Vattel, Emer De (1822). *El Derecho de gentes, o Principios de la ley natural*, tomo I-IV. Madrid: Ibarra, Impresor. de Cámara de S. M. I. http://fama2.us.es/fde/ocr/2009/el_Derecho_De_Gentes_O_Principios_De_La_Ley_Natural_Vattel_T3.pdf

Velásquez Vargas, Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores.

Ventura, Valeria (2020). El impacto de la corrupción en los niños y las niñas. Una colaboración desde la voz adolescente. 23 septiembre 2020. UNICEF Perú. <https://www.unicef.org/peru/articulo/impacto-de-la-corrupcion-en-ninos-y-ninas>

Vergara, Rodolfo (1997). El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. En: March G. James y Olsen P. Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política* (pp. 9-40). México: Universidad Autónoma de Sinaloa

Villoria, Manuel (2014). Corrupción pública. EUNOMÍA. *Revista Cultura de la Legalidad*, 159-167. Recuperado a partir de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175>

Wayne, Parsons (2008). Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Editorial Miño y Dávila.

Wildavsky, Aaron B. (2007) *Speaking Truth to Power, Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publishers, https://books.google.com.co/books?id=j2M_Y8YwrLsC&pg=PR9&hl=es&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q=problem&f=false

Wildavsky, Aaron B. (2001) *Budgeting and Governing*, Routledge, Taylor and Francis, <https://www.routledge.com/Budgeting-and-Governing/Wildavsky/p/book/9781412806251>

Wordreference (2021). WordReference.com Online Language Dictionaries; Diccionario de sinónimos y antónimos | evaluar, WordReference.com <https://www.wordreference.com/sinonimos/evaluar>

Zornoza-Bonilla, Juan Antonio (2010). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. En: Roth Deubel, André-Noël (Editor), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp.167-181). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Zuleta, M. M. & Caro, C. A, (2020). *Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO*. Bogotá: Fedesarrollo, 81 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG

| Los autores

JOSÉ FERNANDO VALENCIA GRAJALES

Docente investigador Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, abogado Universidad de Antioquia, politólogo Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, especialista en Cultura Política: pedagogía de los derechos humanos Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, Magister en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, estudiante del doctorado en conocimiento y cultura en américa latina Ipecal (Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina, A.C.), miembro de los grupos de investigación Constitucionalismo Crítico y Genero de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA y Derechos Fundamentales y Teoría Política Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, editor de la Revista Kavilando, Revista Sociología UNAULA y Ratio Juris. Medellín, Colombia. Contacto: jose.valenciagr@unaula.edu.co

DANIELA MARTÍNEZ VELÁSQUEZ

Técnica en desarrollo de software, Abogada de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, de la ciudad de Medellín. Miembro y fundadora del SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA

PÚBLICA Y CORRUPCIÓN de UNAULA, desde la fundación del mismo (26 de septiembre de 2020), Dependiente judicial en RECO Recuperación y Cobranzas. En el 2022-2 realizó la practica en el Consejo Superior de Judicatura - Seccional de Antioquia Administrativo. En el 2023-1 realizó la practica en la Dirección de Asuntos Legales de la Secretaría de Educación de Antioquia Gobernación Departamental de Antioquia por postulación de Práctica de Excelencia, en Repuesta de Tutelas, preparación de Decretos - Resolución de recursos, respuestas a derechos de petición, conocimientos normativos y jurisprudenciales, Actualmente es contratista de la Secretaría de Educación de Antioquia – Dirección de Asuntos Legales. Con un gran interés por la investigación, la adquisición de conocimientos, con línea de énfasis de Derecho Administrativo. Ha realizado cursos como: pensamiento adaptativo, descubrimiento de talento, curso de productividad personal en la era digital, fundamentación en técnica vocal y ha participado en dos Congresos Internacionales de Derecho Procesal en los años 2020 y 2021. Contacto: daniela.martinez4270@unaula.edu.co

SEBASTIÁN LONDOÑO VALLE

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín -UNALMED-. Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana -UNAULA-. Fue miembro de la Clínica Jurídica de Interés Público y del Semillero de Políticas Públicas y Corrupción de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Ha sido coautor de los textos “PUEBLOS INDÍGENAS. RETOS Y OBJETIVOS DESDE EL PLAN DE EDUCACIÓN ANTIOQUIA 2030”, publicado por la Corporación CLEBA en alianza con la Gobernación de Antioquia; y, “EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA. ANÁLISIS DE SU DESARROLLO HISTÓRICO, FUNDAMENTOS Y RESTRICCIONES”, publicado en la revista Ratio Juris, Vol. 17, núm 34, pp. 245-262. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1002-1441>. Contacto: sebastian.londono2157@unaula.edu.co

VERÓNICA MARÍA URZOLA URZOLA

Abogada con énfasis en derecho administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, perteneció al semillero de políticas públicas y corrupción de Fue miembro del Semillero de Políticas Públicas y Corrupción de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. Contacto: veronica.urzolaur@unaula.edu.co

ANA MARÍA ARROYAVE HIDALGO

Abogada de la universidad Autónoma Latinoamérica, UNAULA. Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. Contacto: ana.arroyavehi@unaula.edu.co.

MARÍA JOSÉ JIMÉNEZ CASTRO

Abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. CVLAC. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002014944; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5651-9168>; Google Scholar <https://scholar.google.com.co/citations?hl=es&user=z638QccAAAAJ>. Contacto: maria.jimenez3629@unaula.edu.co

FABIO ANDRÉS GUTIÉRREZ URIBE

Abogado de la universidad Autónoma Latinoamérica, UNAULA. Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2503-447X>. Contacto: fabio.gutierrez1066@unaula.edu.co.

DIEGO FERNANDO GUAPACHA

Abogado de la universidad Autónoma Latinoamérica, UNAULA. Tecnólogo en Secretariado Ejecutivo Bilingüe con formación integral, Líder Técnico de Implementación, Analista de Evolución de Producto para ARUS S.A., y también, ha sido Analista de Cuentas Médicas y Técnico Funcional de Software para Savia Salud EPS, Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. Contacto: diego.fernando7613@unaula.edu.co.

YISETH ALEJANDRA RODRÍGUEZ RAMOS

Abogada de la universidad Autónoma Latinoamérica, UNAULA. Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. Contacto: yiseth.gonzalez9741@unaula.edu.co.

JONNY ESTIBER GRAJALES HINCAPIÉ

Abogado de la universidad Autónoma Latinoamérica, UNAULA. Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. Contacto: sebastian.mazo6744@unaula.edu.co.

SEBASTIÁN MAZO TABARES

Abogado de la universidad Autónoma Latinoamérica, UNAULA. Miembro del Semillero de investigación de Corrupción y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA. apasionado por esta linda profesión y con muchas ganas de superarme y salir adelante por medio de mi profesión ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3369-8663>. Contacto: sebastian.mazo6744@unaula.edu.co



POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN

Se imprimió en el Taller Artes y Letras s.a.s.
para el Fondo Editorial UNAULA en noviembre de 2023.

