LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA, APROXIMACIÓN AL CONTEXTO SOCIO - POLÍTICO ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO

DE MAGÍSTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS

Carlos Alberto Vélez Escobar

Director

PHD. Rainiero Jiménez Martínez.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas

Departamento de Ciencia Política

Maestría en Estudios Políticos

2020

Dedicatoria

Dedico este trabajo a todas las personas que, desde los ámbitos académicos, estudian el fenómeno de la corrupción con la intención de ayudar a la comprensión del grado de incidencia que tiene en la economía, la política y la sociedad contemporánea.

Agradecimientos

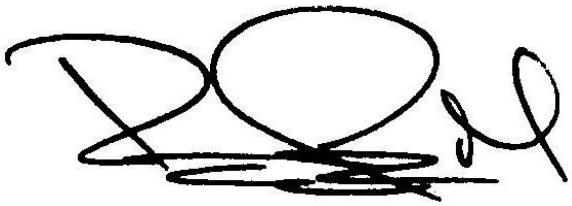
Agradezco a mi familia por su comprensión y apoyo. A los docentes del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional, especialmente a mi director Rainiero Jiménez por su contribución en mi formación en estudios políticos, y al profesor David Suárez por su colaboración en la elaboración del presente trabajo.

Tabla de Contenido

Resumen 6
Introducción 10
Planteamiento del Problema 12
Justificación 14
Delimitación 16
Objetivos 17
Metodología 18
Contenido del Estudio 19
Parte I. Aproximación Teórica a la Corrupción 20
Capítulo 1. ¿Qué es la Corrupción? Definición y Conceptos 21
Capítulo 2. Política y/o Corrupción: Corrupción Política 33
Capítulo 3. La Corrupción Política, Sistema Político y Democracia 39
Parte II. La Corrupción Política en Colombia 45
Capítulo 4. Contexto de la Corrupción en el Ámbito Internacional 46
Capítulo 5. Antecedentes Históricos en Colombia 50
Capítulo 6. La Corrupción Antes y Después de la Constitución Política de 1991 56
Capítulo 7. Aproximación Desde el Marco Normativo Colombiano 63
Parte III. La Corrupción Política: una Mirada Desde la Cultura Política Colombiana 68
Capítulo 8. Percepción de la Corrupción en Colombia 69
Capítulo 9. La Ilegalidad y la Corrupción: Componentes de Cultura Política Democrática en Colombia 76
Capítulo 10. Polarización e Intolerancia: Manifestaciones Asociadas a la Corrupción Política 79
Capítulo 11. Corrupción e Ilegalidad en Colombia 84
Conclusiones 89
Referencias Bibliográficas 94
Anexos 102

Carta de Aval

Yo**, Rainiero Alberto Jiménez Martínez,** Doctor en Educación y Sociedad, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas y obrando en calidad de Director del Trabajo de grado para optar a título de Magister, de: **Carlos Alberto Vélez Escobar**, alumno de la Maestría en Estudios Políticos. Doy constancia que el presente informe final de investigación, cumple con los requisitos y condiciones académicas y metodológicas para evaluación del jurado.



RAINIERO JIMÉNEZ MARTÍNEZ. PHD

Director

Resumen

El siguiente trabajo de investigación presenta un análisis politológico sobre la corrupción, fenómeno perturbador del Estado-nación colombiano entre los años 1991-2019. Dicho análisis se realizó con unas categorías teórico-conceptuales que proveerán un acercamiento al fenómeno de la corrupción política, lo que, además de reconocer sus orígenes y antecedentes en la historia de la sociedad colombiana, permitirá conocer aspectos que demuestran sus efectos en la estabilidad del sistema político y la democracia, extendiéndose a la cultura política, disciplina afín a la ciencia política que centra su atención en la relación simbólica y subjetiva de los ciudadanos con la esfera política y el gobierno, siendo evidente a través de indicadores que denotan la poca credibilidad que tienen los ciudadanos en las instituciones y los procesos políticos de orden nacional, departamental y local.

De este análisis se desprenden unos resultados interesantes tanto para el sector académico como político. Por un lado, se reconocen los efectos que la corrupción política genera en la estabilidad del sistema político democrático y denota la debilidad de las instituciones encargadas, en materia de legislación, control y aplicación de acciones punitivas en lo público y en lo privado. Por otro lado, la corrupción, flagelo social y político, es reconocido por la ciudadanía, principalmente por los medios de comunicación, los cuales han informado sobre los hechos de corrupción relacionados con los procesos electorales, la contratación de mega obras desarrolladas en el sector público o de los funcionarios de diversos niveles de gobierno, que son denunciados por enriquecimiento a expensas del fisco nacional. Además, luego de tres décadas de vigencia de la Constitución Política, la cual dejó sentadas las bases de la normatividad para atacar la corrupción, conjuntamente se reconoce como un mito de Estado-nación (Urrego, 2017, p. 17), que buscaba ser la expresión de cambio de una democracia representativa a una participativa, plural y edificadora de unas nuevas prácticas

políticas en contravía de la corrupción; pero hoy la realidad no es alentadora, pues la cultura política ciudadana refleja una influencia de este desafortunado tipo de prácticas como la ilegalidad, la burocracia, la mafia, la polarización política, la intolerancia, entre otras, sustentadas en gran medida por la expansión de la corrupción política.

Palabras clave: Corrupción en Colombia; Contexto socio-político; Corrupción política; Sistema político y democracia; Cultura política

Abstract

The following research work presents a political analysis on corruption, a disturbing phenomenon of the Colombian nation-state between the years 1991-2019. This analysis was carried out with theoretical-conceptual categories that will provide an approach to the phenomenon of political corruption, which, in addition to recognizing its origins and antecedents in the history of Colombian society, will allow knowing aspects that demonstrate its effects on the stability of the political system and democracy, extending to political culture, a discipline related to political science that focuses on the symbolic and subjective relationship of citizens with the political sphere and the government, being evident through indicators that denote little credibility that citizens have in the institutions and political processes of national, departmental and local order.

Interesting results emerge from this analysis for both the academic and political sectors. On one hand, the effects that political corruption generates on the stability of the democratic political system are recognized and denotes the weakness of the institutions in charge, in matters of legislation, control and application of punitive actions in public and private matters. On the other hand, corruption, a social and political scourge, is recognized by citizens, mainly by the media, which have reported on the acts of corruption related to electoral processes, the contracting of mega-works developed in the public sector or officials from various levels of government, who are denounced for enrichment at the expense of the national treasury. In addition, after three decades of validity of the Political Constitution, which laid the foundations of the regulations to attack corruption, it is jointly recognized as a myth of the nation-state (Urrego, 2017, p. 17), which sought to be the expression of change from a representative democracy to a participatory, plural and edifying some new political practices against corruption; but today the reality is not encouraging, as the citizen's political culture reflects an

influence of this unfortunate type of practices such as illegality, bureaucracy, the mafia, political polarization, intolerance, among others, largely sustained by the expansion of political corruption.

Keywords: Corruption in Colombia; Socio-political context; Political corruption; Political system and democracy; Political culture

CORRUPTION IN COLOMBIA, AN APPROACH TO THE SOCIO-POLITICAL CONTEXT BEFORE AND AFTER THE 1991 CONSTITUTION

Introducción

Esta investigación pretende analizar la corrupción como factor estructural y coyuntural del sistema político colombiano, reconociendo su dimensión política en el contexto democrático, explorando cómo se ha desarrollado e impactado en las instituciones políticas y en los procesos sociopolíticos de la sociedad colombiana. Este estudio toma de referencia las tres últimas décadas de la vida política nacional (1991-2019), teniendo como referencia las fuentes primarias y secundarias de información, especialmente lo transmitido por los medios de comunicación, agente de socialización política que ha permitido reconocer por la ciudadanía la trascendencia y efectos en la estabilidad del sistema político y pervivencia de la democracia.

Tanto la corrupción, la democracia y el sistema político, son objeto de análisis conceptual-teórico, para desde allí explicar qué es y cómo se comporta la corrupción política en los diferentes niveles del sistema político y la democracia como forma de gobierno.

Se hizo necesario observar el contexto internacional en el que la política direccionada de la Organización de Naciones Unidas lo califica como una práctica que genera secuelas irreparables en el desarrollo de los pueblos del mundo, siendo causante de la pobreza persistente de naciones del tercer mundo, en los que se encuentra los índices de percepción de corrupción más altos asociados a la denominación de estados fallidos. En esa misma perspectiva contextual, se hace un inventario del marco normativo y legal que ataca la corrupción en Colombia.

Se cierra este estudio politológico correlacionando la corrupción, objeto de investigación, con la cultura política, para dar cuenta de las afectaciones de esta práctica política en el comportamiento político de los ciudadanos, siendo observable a través de la confianza, la credibilidad, la legitimidad y la legalidad, indicadores de cultura política que experimentaron cambios con la sanción de la Constitución Política de 1991.

Para tener un acercamiento al estudio en su extensión conceptual e investigativa, a continuación, se presentan los preliminares de este proceso investigativo.

Planteamiento del Problema

El 26 de agosto de 2018 más de 11 millones de colombianos votaron en la Consulta Anticorrupción, con la que se pretendía cambiar varias costumbres políticas del país. La participación de este gran número de votantes demuestra cómo la corrupción tiene una gran influencia social y política en Colombia, al punto de ser uno de los ejes de las campañas y un factor importante a la hora de tomar decisiones por parte de los votantes. Este fenómeno es, además, una de las noticias más recurrentes en los medios de comunicación y en las redes sociales, y se ha convertido en uno de los problemas más importantes para los colombianos, alcanzando incluso a otros que históricamente ocupaban el primer lugar, como la inseguridad o el desempleo.

A partir de esta realidad colombiana, se acude a la ciencia política para estudiar el fenómeno y así entender por qué se ha dado tal grado de penetración de las prácticas corruptas en los servidores públicos, en la clase política y en las instituciones del Estado, en el entendido de que la corrupción tiene sus cimientos en la transgresión de las normas legales y de los principios éticos que deben regir las acciones de los servidores, los representantes de la comunidad elegidos por el voto popular o de los poderes judicial, legislativo o ejecutivo.

Es por ello que, teniendo como referencia el análisis político, en el presente trabajo se hace una aproximación al estudio de este flagelo en la relación entre la sociedad civil y el Estado-nación colombiano, teniendo como punto de partida la Constitución de 1991. Para ello se recurre a revisar fuentes primarias y secundarias que por vía de la investigación han estudiado la corrupción en el sector público colombiano en las tres últimas décadas.

Este período se caracteriza por el despegue del proceso de modernización que se dinamizó con la Constitución de 1991, y se da en el contexto de la llamada globalización, las reformas institucionales, el conflicto armado en Colombia, los procesos de paz con las guerrillas

y los grupos de autodefensa, que se desarrollaron entre los años 2000 y 2018, haciendo referencia a la corrupción como un factor perturbador del desarrollo de la sociedad colombiana.

El análisis busca reconocer a la corrupción como una práctica en la vida pública y como un referente simbólico que compromete al ejercicio de los ciudadanos y su cultura política en el contexto democrático de la sociedad colombiana. Desde una perspectiva analítica sociopolítica, se consideran hitos en la conformación del Estado colombiano como el Frente Nacional y la Constitución de 1991, además de indagar sobre los antecedentes históricos de la corrupción en Colombia, comparar los conceptos teóricos sobre la corrupción y plantear interrogantes acerca de la llamada cultura política mafiosa, de la idea de Colombia como un Estado fallido, del significado de hablar de una cultura de la ilegalidad o de reconocer a la polarización y la intolerancia que se vive en el país como unas manifestaciones asociadas a la corrupción política.

Justificación

En Colombia se puede hablar de tres factores condicionantes de la cultura política colombiana: la corrupción, la ilegalidad y la desafección. Estas son características que se unen y se nutren unas a otras, que espesan y enturbian la realidad social y política. Más que condicionantes, son tres lastres de un país que carece de identidad, de formación y criterio. Estos tres temas hacen parte de los objetos de estudio de las ciencias políticas, y en este caso en particular, la corrupción, que ha permeado los poderes judicial, legislativo y ejecutivo de Colombia, es un referente para el análisis de la situación del Estado y la sociedad colombiana.

Y aunque en el imaginario de la gente la corrupción pareciera ser una práctica sólo de los dirigentes políticos, esta no es exclusiva de ellos. En Colombia son prácticas aceptadas socialmente colarse en las filas, pedir y pagar dinero por trámites que no tienen costo, mentir "de manera piadosa" para obtener una licencia de conducción, ingresar en el Sisbén, lograr una rebaja en el pago de una matrícula en una universidad pública, rebajar los costos de un trámite notarial u obtener un auxilio del Gobierno. Ante esos casos, la sociedad se hace la de la vista gorda o, en el peor de los escenarios, alaba ese atajo como si fuera una virtud.

Cabe preguntarse entonces, si lo que se conoce a diario sobre los casos de corrupción son problemas relacionados exclusivamente con la debilidad institucional del Estado, el clientelismo o el narcotráfico, o son un reflejo de la sociedad colombiana.

Es allí donde se hace necesario estudiar desde la Maestría en Estudios Políticos un fenómeno que afecta el sistema político democrático de Colombia y la relación del Estado con la sociedad civil. Afectación que ha llegado a tal punto que, por primera vez desde la promulgación de la Constitución de 1991, los colombianos usaron uno de los mecanismos de participación que esta consagra, y más de 11 millones votaron una Consulta Popular Anticorrupción con la intención de cambiar las costumbres políticas en el país.

Para Habermas, el derecho moderno implica, entre otras condiciones, una interrelación entre los derechos fundamentales y la soberanía popular (Durango, 2010, p. 258). En Colombia, dicha soberanía se establece con la Constitución Política de 1991 que les otorgó a todas las personas, especialmente a los grupos desaventajados, la concepción de la existencia de los derechos fundamentales y mecanismos para hacerlos valer y, a través de ellos, ponerle límites al poder. Ese cambio se nota desde su concepción cuando define a Colombia como un Estado Social de Derecho. El Artículo 103 de la Constitución se refiere a los mecanismos de participación, entre los que se encuentra la Consulta Popular que fue reglamentada por la Ley 134 de 1994; es, justamente, una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa, a través de la cual la ciudadanía puede definir directamente el destino colectivo de su territorio.

Es así como, veinticuatro años después, en agosto de 2018, se realizó por primera vez en Colombia una Consulta Popular de carácter nacional y el tema central de la misma era la corrupción. Todo ese proceso que le brindó esa opción al pueblo colombiano, permite mirar una democracia colombiana basada en el derecho moderno, ofreciendo un procedimiento legislativo basado en la soberanía popular.

Sin embargo, el hecho de que la consulta popular no hubiese alcanzado el número de votos requeridos deja abiertas preguntas con altos visos de preocupación: ¿el pueblo colombiano no está preparado para apropiarse de las herramientas que le brinda la Constitución?, o ¿existen dolores y heridas más fuertes que no permiten mirar el bien común? ¿La abstención es una muestra de la poca credibilidad en la democracia?

Estas preguntas, sumadas a la necesidad de analizar el papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública consciente, activa y participativa, valida la importancia de estudiar a la corrupción como una forma de entender los problemas relacionados con el sistema, la democracia política y la cultura política en Colombia.

Delimitación

El período de tiempo que se ha seleccionado, 1991-2019, tiene la particularidad de ser la época en la que más se ha hablado del fenómeno de la corrupción política. Se caracteriza por tener una intensa profusión de las nuevas tecnologías, un fenómeno de globalización que rompe todas las barreras y un acceso a la información sin límites, tanto para el emisor como para el receptor. Y, como se relaciona en el presente estudio, es también la época en la que más investigaciones y condenas se han dado en Colombia a distintos servidores públicos por parte de la Fiscalía general de la Nación, organismo independiente adscrito al poder judicial, la Procuraduría general de la Nación, órgano de control autónomo encargado de investigar, sancionar e intervenir irregularidades cometidas por los gobernantes y funcionarios públicos o la Contraloría General de la Nación, órgano máximo de control fiscal de Estado.

El trabajo tiene como referencia la Constitución de 1991, partiendo de la idea de que esta se consideraba como un mito de finalización de un período político del país, un paradigma de cambio y transformación de las costumbres políticas de Colombia, y de que con su promulgación se respondía de manera política al fenómeno de la corrupción y se arribaba a la modernidad política.

Objetivos

Reconociendo la corrupción como una práctica asociada a la política y factor perturbador de los procesos democráticos de la sociedad, se pretende bajo un ejercicio riguroso de análisis político, lograr los siguientes objetivos:

General:

- Analizar la corrupción como un factor estructural y coyuntural del sistema político democrático colombiano, reconociendo y explorando su dimensión política y cómo ha impactado las instituciones políticas y los procesos sociopolíticos de la sociedad colombiana entre 1991 y 2019.

Específicos:

- Explicitar la significación teórica de corrupción y su acepción política, correlacionándola con la conceptualización de sistema político y democracia como forma de organización social.
- Contextualizar el fenómeno de la corrupción política, teniendo como referencia las dimensiones internacional actual, histórica-nacional, normativa legal e institucional.
- Interpretar el fenómeno de la corrupción política en Colombia desde la perspectiva de la cultura política, relacionándolo con la legalidad, la tolerancia, la polarización y la percepción ciudadana.

Metodología

Es una investigación orientada por el paradigma cualitativo, que parte de identificar un objeto de estudio susceptible de ser indagado desde el método de análisis político que reconoce en la realidad social el fenómeno de la corrupción política y de cómo se comporta en el sistema político democrático de la sociedad colombiana desde 1991 hasta 2019. Este tipo de investigación, de tipo descriptivo-explicativo, tiene como objetivo analizar las características, las causas, orígenes o principios de cómo se produce el tema de la corrupción política.

Para lograr esto, se realizó el levantamiento teórico-conceptual soportado en fuentes secundarias y se recurrió al enfoque de investigación documental mediante en la revisión de fuentes de información existentes sobre el objeto de estudio.

Para dar cuenta del comportamiento de la corrupción política en la línea de tiempo (1991-2019), se optó por el método hermenéutico interpretativo como forma de comprender el fenómeno en contexto. La investigación recurre principalmente a fuentes primarias en esta fase y se complementa con el método de análisis de contenido.

Asimismo, se usó la técnica de la triangulación entre las fuentes, el análisis de contexto y el sistema de categorías conceptuales disciplinares de la cultura política, teniendo como base distintos trabajos de investigación o textos académicos desarrollados por investigadores o instituciones interesados en analizar el fenómeno de la corrupción, así como la abundante información publicada en los medios de comunicación.

Contenido del Estudio

El estudio sobre la corrupción en Colombia, con énfasis en el período histórico que va desde la Constitución Política de 1991 como mito de Estado-nación hasta nuestros días, en el que había un ideal del constituyente primario de arribar a la modernidad política, acompañada de instituciones y mecanismos que reflejaran una transformación y progreso de la sociedad colombiana a los imperativos de la contemporaneidad tardía, se materializan en este texto con el siguiente contenido temático.

En la **parte I** se hace una aproximación teórica a la corrupción a partir de la definición que se hace de esta desde distintas ciencias y disciplinas del conocimiento, en especial de las ciencias políticas. Allí también se analiza la corrupción desde el ámbito político, reconociendo el significado de la política y el ejercicio del poder, y tratando de entender si existe una delgada línea entre ejercer la política y la corrupción.

La **parte II** presenta cuatro capítulos para entender el fenómeno de la corrupción en Colombia: la globalización que no sólo permea a la economía sino a todas las formas de relación de los humanos, siendo causa y efecto para la propagación de la corrupción; el contexto histórico de la corrupción en Colombia, teniendo como punto de partida el origen de los partidos Liberal y Conservador, y relacionando hitos importantes como el Frente Nacional y la Constitución de 1991; para finalizar con una relación de la normatividad existente en Colombia para luchar contra la corrupción.

En la **parte III** se hace un acercamiento a la manera como se percibe la corrupción y de cómo esta percepción afecta la credibilidad en las instituciones democráticas, sumado al análisis de la cultura política de los colombianos y teniendo en cuenta conceptos o componentes como legalidad, tolerancia, polarización y percepción ciudadana.

Parte I.

Aproximación Teórica a la Corrupción

La corrupción es un fenómeno tan antiguo como la existencia de los seres humanos; sin embargo, ha tomado cada vez más trascendencia por su incidencia en la política, la economía o las sociedades contemporáneas. Por ello es importante conocer distintas visiones que se tienen del fenómeno desde diferentes ciencias, pero en especial desde los estudios políticos, ahondando en la afectación que ha tenido en la credibilidad en la política y en los regímenes democráticos.

Capítulo 1.
¿Qué es la Corrupción? Definición y Conceptos

Para entender el fenómeno de la corrupción existen muchas definiciones o clasificaciones que se han logrado a partir de estudios realizados desde el derecho, la economía, la sociología y las ciencias políticas, entre otras. Para los economistas, por ejemplo, es interesante ver cómo influyen las prácticas corruptas en el "crecimiento y en el desarrollo de los países". Desde el derecho se estudian principalmente las consecuencias que la corrupción tiene respecto al "mantenimiento y la consolidación del Estado de Derecho". Los politólogos, por su parte, analizan, entre otros, los efectos de la corrupción en la confianza que las personas tienen en las "instituciones públicas", además de verlo "como un problema asociado con la estructura y ejercicio del poder en la sociedad". Finalmente, los sociólogos encuentran que la corrupción es "una práctica social que se encuentra en tensión con patrones de comportamiento reconocidos como válidos en una sociedad determinada y su principal preocupación tiene que ver con los costos morales de la corrupción" (Newman y Ángel, 2017, p. 17).

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua –RAE–, la corrupción es una "práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores", que se da principalmente en "las organizaciones, especialmente en las públicas" (2018).

Es claro que la corrupción no es un fenómeno de los siglos recientes y que de esta se ha hablado desde hace miles de años; así, la palabra se ha usado desde las mismas épocas. Al respecto, Moreno explica la procedencia de la palabra en los siguientes términos:

> Los romanos ya empleaban el adverbio corrupte; Cicerón decía judicare corrupte para aludir a la forma en que ejercían su función algunos magistrados. Corruptum era en latín el participio pasado del verbo corrumpere (arruinar, echar a perder). Plauto y Cicerón llamaban corruptor –oris a aquel que cometía el delito de soborno o el de cohecho, es

> decir, aceptar sobornos, y también al que violaba a alguna de las vírgenes vestales. Todas estas palabras se derivaban del verbo latino rumpo, rumpere (romper, violar, transgredir), emparentado morfológicamente con el sánscrito ropayati, del mismo significado, y se derivan del indoeuropeo reup- (arrebatar, arrancar algo de las manos de alguien). (2009, p 1.)

A su vez, Jaime Zuluaga Nieto (1996) define a la corrupción como "los comportamientos sociales individuales o colectivos transgresores de los estándares normativos de las sociedades o sistemas". Para este autor, dichos "estándares son variables", por lo cual la calificación de los comportamientos como corrupto remite siempre al contexto histórico social y al sistema de valores prevaleciente (Zuluaga, 1996, p. 2).

En términos de Eloy García (2012), la definición debería partir de su significado etimológico, es decir que corrupción viene del "latín co-rruptio, que quiere decir: alteración de una sustancia orgánica por descomposición". Este autor también plantea que se debe diferenciar entre corrupción y violación de la ley penal. Para García, debemos distinguir entre lo que sucede cuando el acto se inscribe "en términos sociológicos morales" (García, 2012, p. 204) y cuando este pertenece al ámbito judicial. Sin embargo, cabría preguntarse si más bien la una es consecuencia de la otra o son complementarias entre sí. Es decir, si quien comete el acto de corrupción lo hace a sabiendas de que está transgrediendo su ética, su moral o las normas de la sociedad en la que vive, pero, además, sabe de las consecuencias jurídicas que podría tener su actuación, esto es si se tiene en cuenta que, por principio, el desconocimiento de la norma no exime a la persona de su cumplimiento y de la imputación por parte de la misma sociedad a través de su sistema judicial.

Por otra parte, lo que se podría llamar como perversidad se da en las organizaciones sociales, en los representantes del Estado y en los distintos actores políticos que pueden tener

formas de corrupción que no están especialmente en el obtener un beneficio propio, sino que en muchas ocasiones pueden estar en una simple decisión implícita o explícita de favorecerse a sí mismo o a quienes hacen parte de su círculo de poder.

En *La doble moral de las organizaciones*, Jorge R. Etkin (1993) habla precisamente de la perversidad de las instituciones. Afirma que estas no tienen necesariamente un interés por un lucro, el poder o el beneficio de alguien, pero que con algunas de sus prácticas tienen consecuencias que producen "sentimientos de dolor, angustia o desamparo" (Etkin, 1993, p. 3). Entre los ejemplos que presenta este autor se encuentran:

> Los centros de inteligencia oficial que vulneran la privacidad de los ciudadanos, los medios de comunicación de masas que deforman los hechos con fines políticos, los partidos forzados a prometer aquello que no pueden cumplir y las asociaciones patronales y gremiales que se cierran en la defensa del interés corporativo. (Etkin, 1993, p. 3)

Según Etkin, "en la perversidad estas realidades no se explican cómo acciones individuales aisladas, sino (que) existen en el marco del dominio en las relaciones" (Etkin, 1993, p. 121) y pone nuevamente ejemplos que ayudan a entender cómo esta llamada perversidad tiene muchas manifestaciones. Una de ellas es cuando al interior de un partido se propone un presupuesto de inversión social con la intención de obtener cuotas que beneficien a un grupo determinado.

Además de las definiciones anotadas, otros autores han definido a la corrupción a partir de varias clasificaciones según su origen. Este es el caso de María Viviana Caruso, quien propone una clasificación respecto a las formas de corrupción como un "abuso de cargo público o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos" (Caruso, 2009, p. 149), desde el mercado; es decir cuando se estudia el fenómeno como un negocio. Y en este

caso, la autora explica que el funcionario busca obtener un máximo beneficio en los resultados de su gestión con lo que "los elementos valorativos y morales son sustituidos por la «maximización del beneficio»" (Caruso, 2009, p. 149). De esta forma, la corrupción puede ser vista como beneficiosa para la economía de un país en el entendido de asumir como positivo el servicio extra que un funcionario pueda hacer para lograr, no sólo su beneficio personal, sino de la entidad o el área que representa. En el mundo privado es común ver este tipo de práctica cuando se ofrecen primas extras a los empleados por el cumplimiento de las metas de ventas, siendo la manera de completar o aumentar el salario. Caruso cita en este punto a los "llamados «funcionalistas»", que "han afirmado que la corrupción puede llegar a ser útil al sistema, tanto desde un punto de vista político como económico" (Caruso, 2009, p. 149).

El tercer grupo de definiciones que propone Caruso (2009) son aquellas que están "centradas en el interés general". En este caso, la corrupción trae como consecuencia "el daño al público y a sus intereses".

Finalmente, Caruso plantea un grupo de definiciones que parten de "una concepción histórica y sociológica vinculada a la percepción social del fenómeno":

> Desde la perspectiva sociológica, pueden distinguirse distintos tipos de corrupción: una situacional, para definir aquellos casos en los que se trata de un fenómeno más o menos ocasional; una corrupción estructural, cuando sus características permiten prever que va a consolidarse, es decir, que es integradora y estable, y en último término, una corrupción sistémica, cuando los agentes implicados persiguen no sólo la obtención de ventajas económicas, sino también la adquisición de poder e influencias. (2009, p. 151)

Otra clasificación que nos ayuda a entender el fenómeno, la presenta Ana María Arjona Trujillo en un *Documento de trabajo* (2002) para la Universidad Carlos III de Madrid. Allí nos dice que este es

> un concepto que está revestido de cierta ambigüedad, ya que aquello que una sociedad llama 'corrupto' depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a 'lo público'. (Arjona, 2002, p. 4)

Según Arjona, es común encontrar "definiciones legalistas" que tipifican a la corrupción de acuerdo con la transgresión de una norma determinada en la legislación de un Estado, pero que posiblemente no sean ilegales en otras naciones. Otro grupo de definiciones las denomina como las "culturalistas", es decir, en la que la sociedad considera como un acto corrupto algo que ni siquiera se encuentra en los códigos. Según Arjona, hay otro conjunto al que llama "funcionalistas". Allí están quienes "definen la corrupción a partir de su función en el sistema político y social, haciendo referencia sólo a aquello que forma parte del sistema" (Arjona, 2002, p. 6). Finalmente, están las llamadas "relacionistas", que Arjona precisa como:

> Aquellas que toman en cuenta el contexto en que se da la corrupción, dando importancia no sólo a sus funciones dentro de un sistema, sino también a factores externos (tales como las relaciones entre los actores y las características del sistema político como un todo en relación con otras esferas de la sociedad). (Arjona, 2002, p. 6)

En su *Documento*, Arjona analiza las definiciones que hacen Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston. En el caso de Heidenheimer se centra en definir la corrupción desde el oficio público, el mercado o el interés público, y por parte de Johnston, se establecen las diferencias entre las definiciones clásicas y modernas, además de analizar el concepto desde el comportamiento de la persona o de la relación que se da entre el funcionario y el que él denomina como cliente.

Para comprender los conceptos de los dos autores citados por Arjona, se presenta a continuación una tabla que contiene las definiciones y conceptos sobre la corrupción:

Tabla 1

Definición de la corrupción a partir de los conceptos de Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston

Autor	**Definición**	**Concepto**
Arnold J. Heidenheimer (1970) Political Corruption: Readings in Comparative Analysis	Definiciones centradas en el 'oficio público' (public office)	Estas definiciones califican como acciones corruptas a aquellas en que un funcionario público desvía sus obligaciones normales en busca de una ganancia (monetaria o no), que lo favorece a él o a alguna persona allegada. A este grupo pertenecen, por ejemplo, las definiciones dadas por Nye (1967), Bayley y Nye (1970) y por Scott (1972).
	Definiciones centradas en el mercado	Son aquellas que centran la esencia de la corrupción en un tipo de conducta que sigue la lógica del mercado; estas definiciones hacen énfasis en la existencia de un mercado (ya que existen oferentes y demandantes) y la decisión racional de unos y otros de involucrarse en prácticas corruptas porque de esta manera maximizan su utilidad.

	Definiciones centradas en el interés público	Este tipo de definiciones son para algunos un punto medio entre aquellas enmarcadas en (1) – las cuales son demasiado 'cerradas', y las pertenecientes a (2) – que son consideradas excesivamente abiertas. De esta manera, las definiciones que apelan al interés público permiten dar cabida a aspectos importantes del fenómeno (como la noción de lo público, el poder y el daño a los sistemas públicos de la sociedad), sin abrir demasiado los límites conceptuales del término. Entre este grupo se encuentran las definiciones de autores como Rogow y Lasswell (1963) y Friedrich (1966), para quienes un acto es corrupto si atenta contra el interés público -esto es, si favorece intereses privados sobre intereses particulares, afectando los 'sistemas públicos o civiles'.
Michael Johnston (1996) "The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption".	Diferencia entre las nociones clásicas y las modernas	Las primeras son las que hacen referencia al pensamiento político de Platón, Aristóteles, Thucidides o Maquiavelo, para quienes el término hacía referencia a la 'limpieza moral' (*moral health*) de las sociedades (no a las acciones de individuos). De esta manera, el concepto estaba asociado con los diferentes rasgos del sistema político que constituían el

International Social Science Journal. No. 149.		cuerpo moral de la sociedad (la distribución del poder y la riqueza, las libertades, el derecho moral para gobernar, las virtudes, los valores). Las definiciones modernas no conciben la sociedad como un sistema coherente de valores y de objetivos morales; se trata más bien del espacio donde compiten intereses y grupos, en el cual la función de las instituciones es velar por preservar dicho sistema de competencia, en lugar de perseguir unos objetivos determinados. En dicho contexto, la corrupción no es un problema de la moral, sino un tipo de prácticas especificas realizadas por ciertos individuos.
	Definiciones que hacen énfasis en el comportamiento	Estas "sostienen que la corrupción es el abuso del oficio, poderes o recursos públicos, para el beneficio privado" (Jonhston, 1996, p. 322). Dentro de este grupo estarían los tres tipos de definiciones contempladas por Heidenheimer (corrupción blanca, tolerada por la sociedad y por las élites; la gris, envuelta en discrepancias y ambigüedades; y la negra, que se cree inaceptable y por tanto punible), así como aquellas que apelan a parámetros subjetivos, tales como la cultura y la moral. Según

	Johnston, al identificar patrones de las prácticas de corrupción, estas definiciones permiten analizar las consecuencias del fenómeno y considerar reformas políticas e institucionales.
Definiciones formuladas a partir del modelo del 'Principal-Agente-Cliente'	Las teorías que aplican el modelo del principal agente a la corrupción son aquellas que explican el funcionamiento de los actores públicos a partir de las relaciones entre un principal – el funcionario público, y su agente – el que realiza las operaciones de la función pública. En este esquema, la corrupción surge cuando el agente traiciona los intereses del principal en busca de su propio beneficio (o el de un cliente).
Definiciones que hacen énfasis en la relación entre determinados rasgos de los sistemas políticos y los significados de la corrupción	Estas definiciones, aunque no proporcionan categorías precisas de comportamiento, ayudan a entender "las relaciones entre instituciones formales y prácticas sociales, las cuales constituyen el 'sistema de orden público' de una sociedad".

Nota. Adaptado de Arjona, 2002, p. 7, 8 y 9

Con las definiciones de Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston citadas por Arjona, se introducen varios elementos que son claves para entender el concepto de la corrupción en el ámbito público y privado, además de aclarar la relación que estos deben tener con el denominado interés público, eje transversal en la administración de los recursos del Estado.

Otra manera de entender qué es o cómo se definen los actos de corrupción, se encuentra en lo establecido por los organismos internacionales. La Organización de Estados Americanos –OEA–, suscribió en 1996 la *Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción*. Allí los Estados miembros reconocen los siguientes actos de corrupción (Artículo VI 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;

e. La participación como autor, co-autor, 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.

A su vez, la Organización de Naciones Unidas –ONU– adopta una *Convención contra la Corrupción* en la Asamblea General realizada en Nueva York, el 31 de octubre de 2003. Dicha Convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 con la ratificación de 30 Estados. En el Capítulo III, *Penalización y aplicación de la ley*, entre los artículos 15 y 25, la Convención establece los delitos que serán perseguidos y castigados por los países miembros. Los títulos de dichos artículos definen los actos y los responsables de la corrupción, así:

- Artículo 15. Soborno de funcionarios públicos nacionales.
- Artículo 16. Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas.
- Artículo 17. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.
- Artículo 18. Tráfico de influencias.
- Artículo 19. Abuso de funciones.
- Artículo 20. Enriquecimiento ilícito.
- Artículo 21. Soborno en el sector privado.
- Artículo 22. Malversación o peculado de bienes en el sector privado.
- Artículo 23. Blanqueo del producto del delito.
- Artículo 24. Encubrimiento.
- Artículo 25. Obstrucción de la justicia.

Como se puede ver, en la *Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción* se tipifican delitos cometidos por funcionarios públicos, es decir que su accionar se centra especialmente en la protección de los bienes del Estado y en la incidencia que tienen los malos manejos de los recursos públicos en los problemas económicos, sociales y políticos de los Estados miembros.

En cuanto a la *Convención contra la Corrupción* de las Naciones Unidas, se incluyen actos de corrupción que involucran al sector privado, siendo de hecho explícita en reconocer la estrecha relación que se da entre lo público y lo privado, y la necesidad de que los Estados tengan mecanismos comunes de lucha que prevengan, ataquen y condenen dichas conductas.

Capítulo 2.

Política y/o Corrupción: Corrupción Política

"El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente"

Lord Acton

Con esta frase de Lord Acton se puede introducir la pregunta que se desea abordar en el presente capítulo: ¿existe una clara relación entre la política y la corrupción?

Como se ha afirmado en el capítulo anterior, la corrupción es un fenómeno que va más allá de lo que ocurre en la oficina de un funcionario público que pone los intereses personales por encima del interés público. La sociedad contemporánea es testigo de las enormes implicaciones políticas, sociales y económicas de la corrupción y cada vez se toma más conciencia del grado de penetración que ha tenido y tiene la corrupción en la sociedad, al punto de reconocer que esta ha logrado afectar la gobernabilidad de los Estados. Hoy, por ejemplo, en el imaginario público es fácil encontrar cómo la gente relaciona la política con la corrupción, siendo incluso una explicación de la abstención en las elecciones.

El presente capítulo se centra, entonces, en analizar la corrupción desde el ámbito político, partiendo del reconocimiento de qué es la política y cuál podría ser la afinidad o la diferencia con la corrupción.

Pensadores como Aristóteles, Platón, Hobbes, Rousseau, Maquiavelo, Weber o Locke, entre otros, han analizado desde la filosofía, la economía, la política, la sociología, entre otras ciencias, las distintas formas en las que los seres humanos han de regular su relación con los demás y han trazado los caminos para que los Estados se organicen.

"Si se indaga en qué consiste precisamente el mayor bien de todos, que debe ser el fin de todo sistema de legislación, se hallará que se reduce a dos objetos principales: la libertad y

la igualdad". Con estas palabras, Jean Jacob Rousseau en su libro *El contrato social* explicaba, precisamente, cuál es el deber ser del Estado.

Rousseau (1999) fue más allá y definía cuál debe ser la responsabilidad de quienes, en representación del pueblo, propenden por el mejor gobierno para todos:

> Así como, antes de levantar un edificio, el arquitecto observa y sondea el suelo para ver si puede sostener el peso, así el sabio institutor no principia por redactar leyes buenas en sí mismas, sin antes examinar si el pueblo al cual las destina está en condiciones de soportarlas. (1999, p. 48)

Por otra parte, Max Weber en su libro *Economía y sociedad*, dice que los partidos son unas "formas de "socialización" que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales" (1964, p. 228).

Otra condición sobre la función de los partidos políticos la plantea el *Diccionario de política* en el que se dice que "los partidos transmiten lo que en la literatura sociológica y política se llama la "demanda política" de la sociedad"; es decir que los partidos políticos son el medio mediante el cual las demandas de la sociedad son tenidas en cuenta a la hora de tomar las decisiones (Arico, Tula, Bobbio y Matteucci, 1997, p. 51).

Asimismo, Weber (1964) afirma que "la actividad de la política es una actividad de "interesados"" y explica que no necesariamente dicho interés se refiere a lo económico y que más bien es el interés político, de poder. Para Weber, "el que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines-ideales o egoístas-, o poder "por el poder mismo", o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere" (Weber, 1964, p. 1056).

El sociólogo alemán nos decía que, además, "hay dos maneras de hacer de la política una profesión. En efecto, se vive "para" la política, o "de" la política" (Weber, 1964, p. 1066).

El primero piensa en la política como un medio de servicio a una comunidad que representa, el segundo asume la política como una profesión de la cual obtiene su sustento.

Ahora bien, quien vive para la política debe tener una forma de ingresos económicos, debe poseer bienes que le permitan tener independencia de los posibles ingresos que le generaría su acción en la política. Sin embargo, como nos dice Weber, esto tiene una gran consecuencia: "la dirección de un Estado o de un partido por personas que viven (en el sentido económico de la palabra) exclusivamente para la política y no de ella implica necesariamente un reclutamiento "plutocrático" de las capas políticamente dominantes" (1964, p. 1067). Además, el mismo autor reconoce que, aunque se tengan bienes suficientes para no tener que vivir de la política, existe la posibilidad de que estas personas con poder económico y político terminen aprovechando "su dominio político en beneficio de sus intereses económicos privados" (1964, p. 1067).

Por su parte, Hannah Arendt en *¿Qué es política?*, nos plantea que para comprender el por qué y para qué de la actividad política se debe "diferenciar entre fin, meta y sentido" (Arendt, 1997, p. 133). De acuerdo con la filósofa alemana:

> El sentido de una cosa, a diferencia del fin, está siempre encerrado en ella misma y el sentido de una actividad sólo puede mantenerse mientras dure esta actividad. Esto es válido para todas las actividades, también para la acción, persigan o no un fin. (1997, p. 133)

Hablando del fin de la política, Jaime Zuluaga Nieto tiene un punto de vista que se acerca más a la idea de un político altruista, que debería basar su accionar en el trabajo para lograr el bienestar de los demás. Zuluaga afirma que se debe suponer "que la vida política tiene por fin la defensa y realización de intereses públicos, y que es una actividad desinteresada en la medida en que el político renuncia a intereses egoístas" (Zuluaga, 1996, p. 6).

Sin embargo, el mismo Zuluaga reconoce que se ha generalizado el propósito de asumir a la política como "un canal de ascenso social" (p. 11). Esto es, que se considere como una manera práctica de obtener el sustento. La consecuencia de ello es que se "ha pervertido el sentido de ésta, al paso que ha acentuado la subordinación y pasividad de sectores de las clases subalternas, que encuentran en el clientelismo la única oportunidad de acceder a beneficios sociales y económicos" (p. 6).

Un concepto interesante sobre la importancia que ha ido adquiriendo la corrupción en el ámbito de la política, lo dio el profesor Giovanni Sartori, quien, en una conferencia dictada en el Instituto Ortega y Gasset, hacía referencia a la pérdida de confianza de la gente con los políticos. Decía que "la falta de confianza ha crecido ahora en buena parte por el elemento de la corrupción, que se ha convertido en patológica" (El País, 1996). Y aunque afirmaba que enriquecerse con la política no es un asunto nuevo, sí lo es "la pérdida de la ética y la prosperidad económica (que) han convertido a la corrupción en patológica e inaceptable" (El País, 1996).

Según Sartori, existe una gran dificultad en los sistemas políticos en el mundo reflejada especialmente en lo que él denomina la baja calidad de los políticos, que ven en la política una forma de empleo (Sartori, 1996). Esto significa que, a la falta de conocimiento sobre lo que es y representa el cargo, habría que sumar la intención de varios de ellos de estar en dichas representaciones para el mejoramiento de su situación económica o social.

Otros autores como Mansilla (2000), insisten en la importancia de analizar la calidad de los políticos actuales, más aún cuando son los encargados de enfrentar los grandes retos que representan los problemas políticos, sociales y económicos en el mundo contemporáneo. Mansilla critica que quienes están hoy "encargados de implementar las reformas modernizadoras, introducir la economía de libre mercado, consolidar las democracias y asumir los gobiernos respectivos" (2000, p 86), sean personas provenientes de las mismas élites que

ostentaban el poder en el pasado, sólo que han renovado sus discursos, actualizado en su educación técnica y tienen una tendencia a reconocer a la ideología neoliberal como la panacea para las naciones en vía de desarrollo. Para Mansilla, las élites que hoy tienen el poder "han resultado ser grupos remarcablemente autosatisfechos, arrogantes y cínicos, lo cual no sería tan grave si estos grupos ostentaran un mínimo de competencia administrativa, honradez en el desempeño de sus funciones y algo de interés por la estética pública" (Mansilla, 2000, p 86).

Dicha formación netamente técnica y alejada del pensamiento humanista, ha pretendido reproducir en los países del llamado tercer mundo los modelos de desarrollo de las grandes potencias económicas; sin embargo, según el autor, los nuevos dirigentes de las democracias de América Latina también "han importado sin restricciones la estulticia difundida por los medios masivos de comunicación, la comercialización de la vida cotidiana y los métodos más refinados de corrupción financiero-bancaria" (Mansilla, 2000, p 87).

Allí hay un elemento clave: el poder que se otorga a un dirigente por parte de quienes integran la colectividad para que ejerza, entre otros, el papel de representación y liderazgo. En este punto, entonces, se podría afirmar que la ocurrencia de un acto de corrupción por parte del dirigente del partido es un hecho individual que no comprometería al partido y que se vería más bien como una traición a los principios de este. Sin embargo, como se verá luego, existe la posibilidad de que varios dirigentes acuerden realizar actividades corruptas para beneficio propio, principalmente, o quizá para darle continuidad al poder de dicho partido.

Podría decirse que existe una delgada línea entre ejercer la política y la corrupción, que se centra en las formas o medios para ascender o sostenerse en el poder. Al respecto, se puede recordar en este punto la definición que hace Weber sobre lo que es la política. Según el autor, la política es la "aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende" (Weber, 1964, p. 1056).

Finalmente, Juan José Gilli sostiene que “cuando la corrupción y el clientelismo se convierten en un estilo de vida, se desvirtúa el ejercicio del poder, se destruye el sentido cívico y, en definitiva, se socava la esencia misma de la democracia” (Gilli, 2014, p. 55). Este autor advierte, además, el peligro de que la corrupción se convierta en la forma aceptada para ejercer el poder. Según Gilli, la consecuencia es que “se establece un círculo vicioso: la pobreza debilita la democracia, este debilitamiento afecta el desarrollo, la economía decae y se incrementa la pobreza (y se reinicia el círculo) (Gilli, 2014, p. 56).

Capítulo 3.

La Corrupción Política, Sistema Político y Democracia

"El amor excesivo por el dinero en la sociedad capitalista es una causa que impulsa a muchas personas a la corrupción. Capitalismo y corrupción afectan a la vida democrática. De ahí que las democracias contemporáneas sean, en sí, democracias corruptas" (Diego Bautista, 2012, p. 11). Esta afirmación de Óscar Diego Bautista permite introducir el tema de análisis del presente capítulo, cuya idea es generar un examen desde las ciencias políticas del fenómeno de la corrupción.

La idea de un Estado rentable ha tenido muchos defensores, especialmente entre los economistas o las agencias internacionales, y entre los argumentos se encuentran la teoría según la cual, a menos burocracia, menos posibilidades de que haya corrupción.

Asimismo, el reconocimiento de que lo mejor para las democracias modernas, aupadas por el fenómeno de la globalización, es la minimización del Estado y el control de dicho Estado por la economía, han ido llevando a las democracias hacia la homogeneización de las ideas y los fines a partir de la implementación de fórmulas importadaspor los técnicos que hoy conforman la nueva clase política, como vimos en el capítulo anterior. Al respecto, Mansilla afirma que "los teóricos de la transición democrática presuponen, por lo general, la positividad sin mácula del libre mercado, del crecimiento económico incesante y de los difusos fenómenos de globalización vinculados a la evolución del capitalismo actual" (2000, p. 92).

El denominado liberalismo se fortaleció en el siglo XX y las democracias modernas se han fundamentado en el capitalismo y la economía liberal que, según Diego Bautista, se basa en principios como "individualismo, codicia, avaricia, anhelo de riqueza y deseos de poseer" (2012, p. 11).

El mismo autor afirma que “los principios del liberalismo se han mantenido a lo largo del desarrollo del capitalismo y siguen vigentes en las democracias burguesas contemporáneas, aunque ahora bajo el nombre de neoliberalismo” (Diego Bautista, 2012, p. 12). Dice, además, que al comienzo dichos principios fueron desarrollados primero entre quienes poseían el capital, para luego hacer parte de los sectores públicos y sociales y, de esta manera, copar a todo el Estado.

Una manera de presentar la forma como fue tomando importancia la economía para los Estados por encima de las consideraciones sociales, la resume Claudio Orrego al decir que después de la posguerra los gobiernos asumieron un “rol fundamental” para dirigir y regular la mayor parte “las actividades socioeconómicas”, además de conformar un Estado que fuera “el principal productor, empleador y consumidor”. No obstante, según Orrego, la crisis económica de los años ochenta llevó a los “países en desarrollo”, apoyados y direccionados por organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE o el Banco Interamericano, a adoptar alternativas o medidas como la reducción del Estado, el libre comercio y la privatización de las empresas estatales (Orrego, 1999, p. 116). De igual forma, el mismo Orrego relaciona la disminución del Estado con el crecimiento de la corrupción: “El principal problema de esta estrategia, al menos desde el punto de vista de la corrupción, ha sido el excesivo énfasis en la reducción del tamaño del aparato del Estado, el cual ha traído consigo la disminución de la capacidad operativa del mismo para cumplir sus otras obligaciones” (Orrego, 1999, p. 116).

Sobre el tema, Diego Bautista nos recuerda que “la teoría política señala que aquellos sistemas políticos que tienen por principio en su forma de gobierno el interés desmedido por el dinero se denominan oligarquías” (Diego Bautista, 2006, p. 64). El denominado gobierno de los ricos es traído al presente por este autor, quien afirma que el neoliberalismo es una forma de oligarquía moderna. Al compararlos, dice que en “los Estados oligárquicos o neoliberales se

fomenta la riqueza para una clase o élite a costa de la pobreza del resto de la población" (Diego Bautista, 2006, p. 65).

En este punto es importante insistir en que la corrupción no es exclusiva de los países en desarrollo y que esta ha tenido y tiene incidencia en todos los regímenes políticos. Sobre este tema, Audelo (2004) pone como ejemplo el clientelismo y dice que este se presenta por igual en las "democracias consolidadas" donde hay "un elevado grado de cultura política democrática". Al comparar lo que ocurre en países como Estados Unidos y su país, México, Audelo se pregunta si "existe una correlación inversa de este concepto con una cultura política democrática (a mayor cultura política democrática menor clientelismo y viceversa)" (Audelo, 2004, p. 140). Finalmente, el autor concluye que la balanza se inclina mucho más en países como México por la dependencia económica del Estado y de los funcionarios públicos.

> La consecuencia del clientelismo y la corrupción va más allá puesto que
>
> generan acciones como el fraude, la malversación de fondos, estafas y prácticas tales que lesionan seriamente, además de la economía, la credibilidad ciudadana y, con ello, a las instituciones, pero, sobre todo, y lo que es peor, contribuyen a obstaculizar una consolidación democrática. (Audelo, 2004, p. 140)

Por otra parte, en un artículo de Mark E. Warren titulado *La democracia contra la corrupción*, el autor asevera que una de las "normas definitorias de la democracia" es aquella según la cual "un sistema político debe maximizar el gobierno del pueblo y para el pueblo". Sin embargo, en la denominada democracia liberal esta regla se basa en otra "norma ética" que les da a todos los miembros de dicho pueblo "el mismo valor moral". Esto significa, según Warren, que todos tienen el "derecho de participar en el autogobierno colectivo y de beneficiarse de sus resultados" (2005, p. 114).

Vista de esta manera, la democracia se fundamenta en la igualdad que le permite a una persona ser partícipe de las decisiones que le pueden afectar y en el derecho que puede ejercer para "influenciar esa decisión". En palabras de Warren, "la norma básica de la democracia es la inclusión que otorga poder a aquellos afectados por acciones y decisiones colectivas" (2005, p. 114).

Ahora bien, además de las reconocidas consecuencias de la corrupción que, como se ha dicho, afectan social y económicamente a los países, Warren habla de la corrupción política como una forma doble de excluir a los ciudadanos y, por ende, de afectar una de las normas básicas de la democracia. Para el autor, "la corrupción política en una democracia entonces, es una forma de exclusión injustificada –o privación de poder (disempowerment) señalada por la duplicidad normativa por parte del corrupto" (Warren, 2005, p. 115).

Cuando se habla de corrupción política, se debe tener en cuenta que esta no sólo afecta la percepción que los ciudadanos tienen sobre las instituciones (Congreso, altas cortes, Contraloría, Fiscalía, Procuraduría, etc.). Según Diana Marcela Mendoza, "estos niveles de corrupción, erosionan fuertemente la estabilidad de la sociedad en todos sus ámbitos" (2009, p. 15). En su concepto, existe gran incidencia en la economía y como ejemplo podría mencionarse el detrimento que para el Estado conllevan los retrasos en la ejecución de las obras o la cancelación de los contratos, sumado a que "la corrupción impide el desarrollo y crecimiento económico, porque limita la competitividad a nivel internacional, obstaculizando y reduciendo la inversión doméstica y extranjera" (Mendoza, 2009, p. 15).

Para Mendoza, además de la economía, la corrupción tiene consecuencias en todos los ámbitos del Estado:

> A nivel político, la corrupción viola los derechos civiles y políticos, ya que debilita la institucionalidad del poder judicial. Igualmente, la corrupción atenta contra la democracia, pues erosiona la credibilidad y la confianza ciudadana, contribuyendo a una

> pérdida de legitimidad institucional y política. Finalmente, en términos sociales la corrupción es el causante de una mayor pobreza, pues contribuye a una asignación inadecuada de los recursos, dificultando el acceso a servicios públicos y contribuyendo a la ineficacia de los programas de erradicación de la pobreza. (Mendoza, 2009, p. 15)

Por su parte, Vargas Murcia (2018) plantea que "la corrupción ha entrado en el marco del crimen organizado" y "ha sido concebida como un problema cuyos efectos afectan macroestructuras sociales tales como la democracia y el desarrollo" (2018, p. 134).

Covarrubias González también se pregunta si la corrupción puede ser llamada como una forma de subversión que afecta la calidad de las democracias, teniendo en cuenta que esta perturba al "Estado de derecho" (2005, p. 17). La perturbación puede estar representada, por un lado, en la desinstitucionalización del Estado, como ha ocurrido en el Perú, donde varios presidentes se han visto involucrados con el caso Odebrecht, teniendo que renunciar a sus cargos luego de ser investigados y recibir condenas, o en Colombia que ha visto cómo sus tres poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) tienen o han tenido presos a varios de sus representantes por distintos casos de corrupción. Pero, por otro lado, el Estado de derecho se ve perturbado cuando, gracias a la corrupción, se pierden o desvían los dineros públicos destinados a suplir las necesidades básicas de la población, con consecuencias que van desde la muerte por desnutrición de niños o la falta de atención en salud, hasta el deterioro del desempeño económico del país o el aumento en las desigualdades sociales.

En este punto es sustancial comprender cuál es el papel de los medios masivos de información en el contexto de la posible influencia que estos tienen en la percepción que se forman las personas de quienes los representan en los cargos públicos, teniendo en cuenta la afirmación, según la cual, la prensa es considerada como el "cuarto poder".

Al respecto, Villafranco (2005) comenta que los medios no hacen parte de las instituciones del Estado y, sin embargo, "han alcanzado tal influencia que no sólo complementan, sino que a veces sustituyen a las instituciones políticas". La autora va más allá y afirma que "los medios electrónicos dejaron de ser instrumentos, para convertirse en actores de los procesos políticos con agendas e intereses propios" (Villafranco, 2005, p. 9).

Por su parte, Bernadette Califano (2015) en un artículo denominado *Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político* dice que "más allá de su lugar como intermediarios entre los hechos y las audiencias, los medios de comunicación son actores políticos con intereses particulares que se mueven en un campo atravesado por relaciones de poder" (Califano, 2015, p. 63).

En el mismo sentido, pero ahondando en el origen de la relación entre los medios y el poder, en su libro *Historia y crítica de la opinión pública*, Habermas (1981) dice que "la información periodística profesional obedece, por tanto, a las mismas leyes del mercado, a cuyo surgimiento debe ella su propia existencia (1981, p. 59).

Andrés Hernández, director de Transparencia por Colombia, considera que el papel de los medios de comunicación es fundamental "en la lucha contra la corrupción" (El Colombiano, mayo 7 de 2019). Hernández pone a los medios al lado otros actores, entre ellos la "academia o la sociedad civil", como los llamados a colaborar en el control de la "gestión" de los servidores públicos (El Colombiano, mayo 7 de 2019).

Como se puede ver, el tema de la corrupción tiene muchas aristas y formas de análisis que nos pueden ayudar a comprender una práctica tan enquistada entre los colombianos. Al respecto, Newman y Ángel (2017) nos dicen que a partir del análisis del "contexto sociopolítico" en Colombia hay tres factores determinantes para poder comprender la corrupción: "la debilidad institucional del Estado, el clientelismo (mafioso y de mercado) y el narcotráfico" (Newman y Ángel, 2017, p. 70).

Parte II.

La Corrupción Política en Colombia

En la segunda parte se abordan cuatro temas que ayudan a entender el fenómeno de la corrupción en Colombia. En primer lugar, se hace un análisis del grado de penetración que tiene la corrupción en el orden mundial a partir del reconocimiento de la globalización como el modelo económico preponderante en la actualidad y de cómo este modelo permite ampliar las redes transnacionales de corrupción. Posteriormente, se hace una aproximación a los antecedentes históricos de la corrupción, partiendo del origen de los partidos Liberal y Conservador hasta llegar al Frente Nacional que, como se verá, son el principio de varias causas de la corrupción. Luego se analiza la corrupción antes y después de la Constitución de 1991, para terminar con un acercamiento a la normatividad existente en Colombia para luchar contra la corrupción.

Capítulo 4.

Contexto de la Corrupción en el Ámbito Internacional

Como se ha dicho, la corrupción no es exclusiva de un Estado, ni de lo público o de lo privado. Es, además, un fenómeno transnacional que hoy se analiza como una pieza fundamental de otro fenómeno contemporáneo: la globalización.

La globalización, solía pensarse, era una manera de reconocer las formas en que se mueve el mercado y la economía mundial, además de ser vista como un estadio superior o una consecuencia del capitalismo. Asimismo, al analizar la transición o la consolidación de las democracias en el mundo, especialmente en Latinoamérica, se ve cómo el modelo económico predilecto fue precisamente el que buscaba un crecimiento económico sin límites, basado en los postulados del neoliberalismo, que se defendía como la mejor forma de acceder a la modernidad, teniendo como base el desarrollo económico, siendo este modelo la base de lo que hoy se denomina globalización.

Para Mansilla esto ha llevado "a que el Estado respectivo abdique sus facultades y responsabilidades en favor de otros actores y procesos que no poseen ninguna legitimidad democrática ni están sometidos a ningún control racional", y pone como ejemplo la permisividad de los Estados con los "flujos financieros y comunicacionales, las potencialidades de la bioingeniería, las alteraciones ecológicas y el tráfico de drogas" (Mansilla, 2000, p. 92).

Como se ha dicho, el fenómeno de la globalización extiende su influencia a las organizaciones políticas, sociales y económicas del mundo. Lidia Girola dice que

> se puede enmarcar a la globalización en un gran número de temas, que sirven para explicar la expansión de nuevas formas de religiosidad, el medio ambiente, el espacio público, las identidades, la perspectiva de género, el empleo, la vida cotidiana, la legalidad, las migraciones, los cambios técnicos, el multiculturalismo, la

> industrialización, el poder local, el desarrollo sustentable, las transiciones a la democracia, la informática, los medios, la estética, y un largo etcétera. (Girola, 2008, p. 22)

Ahora bien, en la primera parte se hizo referencia al concepto de Óscar Diego Bautista quien decía "que cuando el interés por el dinero se convierte en principio y se lleva al gobierno, se forman las oligarquías". De acuerdo con esta teoría, si quienes "gobiernan son los más ricos, sean comerciantes, banqueros o empresarios", sus ideas, propuestas y propósitos estarán centrados en el mejoramiento de sus ingresos, ya sea personales o de las empresas que representan o han representado. En estos casos, y en Colombia es constante esta práctica, se habla de lo que se denomina como puerta giratoria (Diego Bautista, 2006, p. 89).

Diego Bautista va más allá y relaciona los gobiernos oligarcas directamente con el crecimiento del fenómeno de la globalización. En su concepto, dichos gobiernos buscan favorecer el crecimiento de las exportaciones e importaciones a partir de "argumentos como competitividad, libre comercio, desregulación, menos intervención del Estado" (Diego Bautista, 2006, p. 89).

Otra manera para establecer los posibles caminos de encuentro entre el fenómeno de la globalización y la corrupción en los ámbitos políticos y privados, la resume Mansilla de la siguiente forma:

> La apertura total, la inmersión indiscriminada en la así llamada globalización y la competitividad a ultranza conforman rasgos de una psicosis colectiva, que terminará por erosionar todo contrato social, por convertir toda racionalidad en una meramente instrumental y por ceder la formulación de los grandes objetivos políticos en favor de consorcios privados, a los cuales el bien común les es absolutamente indiferente. (Mansilla, 2000, p. 95)

Por su parte, Covarrubias González nos dice que el tema de la corrupción transnacional "devino –antes que nada– en una nueva prioridad de la agenda internacional" (2005, p. 15). Según este autor, desde finales del siglo pasado, distintas organizaciones de los estados, ONG u organismos multilaterales, han estudiado o han creado mecanismos de alerta, prevención o condena del fenómeno. Covarrubias menciona, por ejemplo, que la creación de Transparencia Internacional en 1993 es la primera respuesta a la preocupación por este fenómeno y que la segunda fue la adopción de la "Convención anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1997" (2005, p. 15).

Una forma de entender el grado de penetración que tiene la corrupción en las relaciones entre lo público y lo privado por fuera de las fronteras de los países, la presenta el Procurador General de la Nación de Colombia, Fernando Carrillo, quien en un discurso pronunciado en un foro de empresarios en septiembre de 2019, decía que "la criminalidad que hoy estamos enfrentando y la corrupción no es la corrupción tradicional, sino que es crimen organizado internacional" (El Colombiano, 5 de septiembre de 2019).

Poniendo como ejemplo el caso de Odebrecht, Carrillo plantea que hoy no existen fronteras para la corrupción y afirma "que lo que se ha visto en los últimos tiempos son multinacionales de la corrupción" (El Colombiano, 5 de septiembre de 2019). En este caso en particular, se ha demostrado cómo la multinacional brasileña dedicó una buena parte de sus esfuerzos en lograr que los más altos dignatarios de varios países les dieran contratos para ejecutar obras públicas. Presidentes y ministros latinoamericanos han sido investigados o condenados por recibir dineros de Odebrecht, a partir de los testimonios dados, entre otros, por los directivos de esta compañía, con lo que se demuestra la existencia de dicho crimen organizado internacional.

Por otra parte, el Fiscal Anticorrupción de Argentina, Leonardo Rodríguez, ha estado al frente de la investigación del caso Odebrecht en su país. Él reconoce que "Odebrecht es un mega caso, quizás uno de los más importantes de la historia de Latinoamérica" (El Colombiano, 8 de abril de 2019). En sus declaraciones a este periódico, dadas en el marco del foro "Persecución de los bienes de la corrupción y manejo de conflictos de interés", organizado por la Procuraduría colombiana, el Fiscal habló de la corrupción como un problema que dejó de ser local o nacional y concluye que "los delitos de complejidad económica son transnacionales y por eso deben desarrollarse todos los mecanismos de cooperación internacional para eliminar las barreras y que las pruebas puedan ser utilizadas en todos los países de la región" (El Colombiano, 8 de abril de 2019). El Fiscal se refería a las dificultades que han tenido los investigadores de Latinoamérica para que desde Brasil se compartan las pruebas obtenidas en este país. Al parecer, ello se debe a las negociaciones que se hicieron en Brasil con los involucrados en el caso Odebrecht, que confesaron sus crímenes a cambio de rebajas de penas, pero también condicionaron la entrega de pruebas a otros países.

No obstante, en otros países, y Perú es ejemplo de ello, tanto las investigaciones como las condenas han sido mucho más efectivas. Caso contrario ha ocurrido en Colombia donde las condenas han sido para mandos medios, como el Viceministro de Transporte Gabriel García Morales, condenado a 5 años y dos meses de prisión, o algunos congresistas o empresarios. Esto a pesar de la apertura de investigaciones o de indagaciones preliminares por el posible ingreso de dineros de Odebrecht a varias campañas presidenciales, procesos que aún no han arrojado ningún resultado.

Capítulo 5.

Antecedentes Históricos en Colombia

Dependiendo del analista, la estrecha relación entre la clase política colombiana y la corrupción puede situarse en los orígenes mismos de Colombia. Mejía Quintana, por ejemplo, habla de unos grupos dominantes que nunca tuvieron identidad y de un Estado que nació sin tener un mito fundacional fuerte. A esto le suma el desconocimiento de las mayorías de unas minorías indígenas y de la población afrodescendiente, con la que todos estamos mezclados. En palabras de Mejía:

> No es de extrañar pues que unas élites tan débiles culturalmente, acomplejadas de sí mismas, sucumbieran fácilmente a lo único tangible que habían aprendido a "cultivar": el dinero fácil, los bienes suntuarios, el lujo desmedido. De ahí que cayeran fácilmente en la trampa de la cultura mafiosa que ellas mismas habían propiciado con su usufructo y discriminación descomedidos. (Mejía, 2010, p. 37)

Otros autores consideran que las condiciones geográficas y la diversidad cultural y de los orígenes de los colombianos no permitieron unos "lazos de hermandad" que les dieran a los nacidos en este territorio la unión necesaria para conformar ese Estado fuerte. Para Mariela Márquez, dicha diversidad –más que unir– tuvo una incidencia transcendental en la dispersión de sus ideales, que encontró "en los intereses personales el reflejo de las ideas, del pensamiento y de su vida cotidiana" (Márquez, 2009, p. 207)

De igual manera, las causas de la poca conciencia o del poco entusiasmo de los colombianos con todo lo que le suene a político tienen varios orígenes. Uno de ellos se remonta a los inicios de nuestra vida republicana cuando surgen los partidos Liberal y Conservador en el contexto de la organización de un nuevo Estado. A pesar de tener férreos seguidores de uno

y otro bando, dichos partidos no lograron captar para sí a la gran masa de colombianos. Aunque los liberales atrajeron, principalmente, a comerciantes y artesanos, mientras que los conservadores representaban los intereses de los terratenientes y la iglesia católica, unos y otros tenían en común ser la cuna de unas élites ávidas de escalar o continuar con su estatus. Prueba de ello es la importancia que han tenido el gamonalismo y el caudillismo como formas de liderazgo político, en la vida de los dos partidos.

Sobre la historia de los dos partidos que dominaron la política del país por más de 150 años, Tirado Mejía hace un comentario crítico que nos ayuda a entender las carencias de sus bases ideológicas: "los partidos liberal y conservador en Colombia se nutren con el mito de su origen: derivan éste de los héroes como si la conciencia de mediocridad, de vacilación y de falta de perspectivas de los conductores presentes, tuviera que ser legitimada originariamente por Bolívar y Santander" (Tirado Mejía, 1978, p. 1).

El mismo autor dice que "desde el momento de su fundación, ambos partidos han mantenido una constante, cual es la de tener un sector de centro que permite las alianzas" (Tirado Mejía, 1978, p. 3). Así, el partido Liberal podía sumar a su causa las necesidades de los segmentos más radicales, en términos de las reivindicaciones sociales, políticas o económicas, como estar cercano al *status quo*, mientras el Conservador "escogió durante el siglo XIX a civilistas republicanos, a católicos ultramontanos, incluso con veleidad monarquista" (Tirado Mejía, 1978, p. 4).

Para entender la inclinación a la búsqueda del beneficio personal por encima del colectivo, se puede ejemplificar con lo ocurrido en 1861 en el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, cuando se expide un Decreto que obligaba a la iglesia católica a entregar sus bienes, pero fueron los dirigentes de los partidos, y en particular los Conservadores, que se decían amigos de la iglesia, quienes se quedaron con dichos bienes. Tirado Mejía lo explica de esta manera:

> Los comerciantes, generales y burócratas liberales, fueron los que en mayor medida acudieron a hacerse adjudicar los bienes eclesiásticos consolidando así la unión de intereses entre el latifundio y el comercio y borrando la posible y momentánea expresión de intereses de liberalismo como simple expresión de comerciantes. Por su parte la oligarquía conservadora, aunque no en forma tan explícita, y cuidando su imagen a través de testaferros, procedió también a apropiarse de los bienes eclesiásticos, pues transacción tan benéfica borraba, todo escrúpulo doctrinario o moral. (Tirado Mejía, 1978, p. 19)

Otro capítulo de la historia colombiana que nos ayuda a comprender las posibles causas del desencanto de su población con la política, lo representa la relación que ha tenido el accionar de los dos partidos políticos con las guerras y el conflicto en Colombia o con las consecuencias que se generaron del dominio de uno o de otros a partir de la exclusión total de su contrincante o de quienes no estaban de acuerdo con ellos.

En este contexto, varios analistas ubican al período del Frente Nacional como una de las causas que sirvieron de base a la violencia y a la corrupción que ha vivido Colombia en los últimos 60 años. Autores como Jaime Zuluaga Nieto (1996), afirman que "el control hegemónico del Estado por el bipartidismo, en ausencia de oposición y de mecanismos eficaces de control del poder público, permitió que el Estado fuera tratado como un «botín político» y favoreció al extremo las prácticas clientelistas" (Zuluaga, 1996, p. 6).

Fueron 16 años en los que, entre otros muchos problemas futuros, se concibieron los grupos de guerrilla y los orígenes de una clase social que encontró en las drogas ilícitas la posibilidad de aumentar las ganancias que ya obtenía del contrabando.

En el Frente Nacional se fortaleció el bipartidismo en Colombia que, a su vez, hizo imprescindibles a los caciques y barones electorales, quienes, desde las distintas regiones,

dominaban todas las decisiones en municipios y departamentos, e imponían sus prácticas clientelistas desde el Congreso. Para Zuluaga el clientelismo se convirtió "en articulador del sistema político del Frente Nacional". Según este autor, los dirigentes políticos, en su intención de permanecer en sus cargos, aumentar su caudal electoral y demostrar su poder pusieron sus intereses por encima de las necesidades de las personas que representaban. Todo ello "se convirtió en el caldo de cultivo de la corrupción en el sistema político" (Zuluaga, 1996, p. 10). Como consecuencia de ello, la corrupción "se desarrolló en dos direcciones: en la manipulación del electorado para acceder al control del Estado y de sus instituciones; y en la utilización de las cuotas burocráticas y de los recursos presupuestales para el pago de favores políticos" (Zuluaga, 1996, p. 10).

Otra de las consecuencias que se puede encontrar de esta práctica política limitada y excluyente, fue la idealización de un país donde no cabían expresiones políticas distintas a las ejercidas por los dos partidos hegemónicos. La disidencia fue mal vista y, como consecuencia de ello, se crearon varios grupos insurgentes que luego fueron contrarrestados por otros grupos paraestatales. Miguel Ángel Urrego afirma al respecto que "la irrupción de los grupos paramilitares, la limpieza política de las veredas, los desplazados, el asesinato político, constituyen algunas de las nociones y prácticas de la cultura política postfrentenacional" (Urrego, 2017, p 17). De acuerdo con Urrego, se tenía una idea clara según la cual el enemigo político se debía enfrentar por las armas y el fin último debía ser su aniquilación (Urrego, 2017).

A esta situación hay que agregar la estrecha relación entre estos dos partidos y los grupos económicos del país. En Colombia, a diferencia de otros países, dichos grupos no le entregan sus aportes al partido sino al candidato, lo que, en palabras de Zuluaga, "distorsiona la competencia democrática y pervierte la política (Zuluaga, 1996, p. 7).

Según Zuluaga, en Colombia no se tienen unas fronteras claras entre la empresa privada y lo público, pues "desde sus orígenes el Estado fue «privatizado», al ser colocado al servicio

de los intereses particulares de una elite, representada políticamente a través de la hegemonía Liberal-Conservadora" (Zuluaga, 1996, p. 10). Este autor afirma que, a partir de 1975, el país

> se sumergió en una crisis moral en la que se articularon la prosperidad derivada de las «bonanzas» del café y la marihuana, el desbordamiento de la corrupción, la ausencia de mecanismos para controlar la concentración de la riqueza y la pérdida de legitimidad del Estado. (Zuluaga, 1996, p. 3)

En el mismo sentido, Óscar Mejía Quintana (2010) comenta que es a "finales de los ochenta, que el narcotráfico comprende la importancia de extender sus tentáculos al interior del Estado y concibe una estrategia, podríamos decir simple, de penetración del Congreso" (Mejía, 2010, p. 25). Para la época, el narcotráfico, representado en la figura de Pablo Escobar, cambió su estrategia y decidió que desde el mismo Congreso tendría la posibilidad de influir en las decisiones del Estado de manera más directa.

Es así como en la década de los 80, los capos colombianos habían negociado con políticos regionales o con autoridades civiles o militares el silencio necesario para continuar con su negocio sin la molestia de los operativos de control del narcotráfico.

Ese trato amable fue beneficioso para todos, incluidas las guerrillas, que para la época no veían las drogas como un negocio en sí y más bien se resignaban a recibir los pagos por el cultivo o cuidado de las rutas. Era una danza concertada en el que la frase que la definía era "hagámonos pacito". Esta concertación se comienza a romper con el secuestro de uno de los miembros de la familia del Clan Ochoa por parte del M-19, lo que dio inicio al temible grupo conocido como el MAS (Muerte a Secuestradores). Dicho grupo paramilitar se crea en Medellín el 1 de diciembre de 1981 con recursos aportados por los miembros del Cartel de Medellín y con la participación, como se demostraría luego, de personal activo de las Fuerzas Militares.

También se dice que la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, hizo parte del convenio entre las organizaciones criminales y la guerrilla del M-19, con lo que se

demostraría también que en Colombia se aplica sin miramientos la famosa frase “el fin justifica los medios”. Aunque con sensibles bajas, con la incursión en el Palacio, la guerrilla logró un gran golpe de opinión, que la llevaría posteriormente a una negociación de paz y más adelante a ser protagonista en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Una explicación que podría acercarnos al entendimiento del fenómeno de la corrupción lo expone Jaime Zuluaga cuando afirmaba que “el inusitado auge de la corrupción en Colombia durante los últimos años, se explica en alguna medida por ser una sociedad en transición, fuertemente impactada por los acelerados procesos de modernización económica y social” (Zuluaga, 1996, p. 1).

Sin embargo, cuando Jaime Zuluaga escribe sobre la corrupción y analiza cómo esta había invadido el tejido social en Colombia, especialmente por lo ocurrido con el “proceso 8000” –uno de los casos de corrupción más sonados e investigados en Colombia que involucró al Presidente y varios de sus ministros–, apenas habían transcurrido cinco años desde la Constitución de 1991, que significó el más importante cambio dado en el país para que, entre muchos otros aspectos, se terminara con la ola de corrupción que se había incrustado entre los colombianos.

Capítulo 6.

La Corrupción Antes y Después de la Constitución Política de 1991

Como antecedente de la Constitución de 1991, Colombia vivió por más de cien años bajo el amparo de la Constitución de 1886. Dicha Constitución declaraba a la nación como "República unitaria" y consagraba distintos derechos de los ciudadanos, entre ellos los derechos a la libertad, la seguridad, la propiedad, la educación, la reunión y la asociación (Constitución Política de Colombia, 1886).

Sin embargo, un aspecto fundamental de esta Constitución era la relación del Estado con la iglesia católica. Según Miguel Ángel Urrego, con la denominada "Regeneración" se legitimaba "una noción de nación según la cual la Iglesia era el factor fundamental de cohesión de la sociedad, y, por tanto, la ley, la educación y la política debían definirse a partir de principios de moral católica" (Urrego, 2017, p. 15)

Este tema y otros transcendentales para la nación colombiana fueron reformados por la Constitución de 1991, que de manera explícita establece que:

> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 1°)

Además de las garantías fundamentales consagradas en la Constitución, esta tiene herramientas para disminuir la corrupción. Al respecto, Jaime Zuluaga Nieto afirma que con la Constitución:

> Se pretendió al impulsar la desregulación estatal, la privatización de empresas públicas para eliminar los monopolios estatales, racionalizar trámites y regulaciones e impulsar la competencia en el mercado, en un proceso de adecuación del Estado y la economía a las exigencias de la internacionalización económica y la globalización. Así como al propiciar, mediante la Constitución de 1991, la superación del control hegemónico bipartidista del Estado, estimular la competencia política, fortalecer la justicia, las instituciones de fiscalización y los mecanismos de control ciudadano. (Zuluaga, 1996, p. 4)

Y es precisamente con su participación que el ciudadano se convierte en un sujeto activo que ya no se queda en un papel de comentador de los hechos. Para Vargas Murcia, "la democracia y lo cívico exigen de los sujetos políticos la práctica cotidiana de la observación, sobre el actuar de los servidores públicos y privados" (2018, p. 143). Esto es un sujeto que observa, vigila y toma parte en las decisiones en beneficio de una comunidad.

Sin embargo, en los más de 28 años de vigencia de la Constitución, los distintos gobiernos que han dirigido a Colombia no han logrado cumplir con los preceptos de un Estado social de derecho, y más bien han ido llevando al país por la senda de un Estado bajo los preceptos del neoliberalismo. Esto es sin profundizar todavía en el análisis de los logros o no que ha tenido la Constitución en el freno a la corrupción política.

En Colombia no se puede hoy hablar de un Estado que garantice el pleno empleo o el derecho al trabajo, que tenga una política consistente y con logros significativos para reducir la pobreza, mejorar la atención en salud o la educación, disminuir los riesgos sociales, el desempleo, las causas de accidentes o la muerte de sus ciudadanos; o que le brinde una igualdad de oportunidades a todos sus habitantes y unos derechos a las minorías; lo que se podría haber

logrado en mayor forma si la corrupción no se hubiera quedado con buena parte de los presupuestos destinados para dichos programas sociales.

Según Luz María Martínez de Correa, en el Estado Social de Derecho el "Estado es el garante de la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna (necesidades vitales) de todos los ciudadanos, independientemente de las formas y modos de su relación con la economía" (2011, p. 123).

En Colombia, la debilidad del Estado –representada especialmente en su ausencia en vastos territorios – y a la carencia de educación, salud, empleo o servicios básicos para buena parte de su población, han tenido consecuencias históricas que han originado, entre otras secuelas, varias de sus violencias. Y si a este panorama se responde con un Estado que busca reducir el denominado asistencialismo, privatizar lo público y regular las relaciones sociales mediante el mercado, podría decirse que dicho modelo se convierte en el origen de otras violencias o en el afincamiento de las ya existentes.

Mucho se ha escrito al respecto y a manera de resumen podemos traer a colación lo dicho por el profesor Saúl Franco, quien en un artículo para la Revista Cubana Salud Pública decía que:

> La privatización de la justicia y el consiguiente incremento de la impunidad y de la proliferación de organizaciones paramilitares, si bien no son productos directos de la concepción neoliberal, sí han encontrado en ella justificación y estímulo y han sido dos condiciones claves para la intensificación de las violencias. (Franco, 2003, p. 26)

En su análisis, Franco va más allá y compara el aumento de los hechos violentos en Colombia con lo que él llama "los momentos de mayor auge neoliberal" (Franco, 2003, p. 26).

Pero volviendo al momento anterior a la aprobación de la Constitución, es importante tener en cuenta que fue en los años previos a la Constituyente del 91 en los que el narcotráfico,

especialmente el llamado Cartel de Medellín, hizo la más férrea defensa de su principal interés: la no extradición. Defensa hecha a sangre y fuego, sin olvidar los réditos que le significaban la compra de las conciencias de jueces, policías, militares, dirigentes políticos y empresarios del país. Y, a diferencia de esta organización, su contraparte, el Cartel de Cali, no se enfrentó al Estado de manera explícita, sino que optó por el camino de corromper a todos los que podrían beneficiarlos en sus intereses. Sobre esta situación que vivía el país, Mejía (2010) dice lo siguiente:

> El hecho mismo de que la Constituyente de 1991 se convoque en el marco de una crisis sin precedentes, donde el Estado reconoce su impotencia para darle salida por los cauces institucionales y que la influencia del narcotráfico para prohibir la extradición se hubiera hecho evidente, ponen de presente que su influencia ya no era sólo clandestina, sino que tenía la clara determinación de hacerse política. (Mejía, 2010, p. 24)

Volviendo al tema de la corrupción y del uso de los mecanismos de participación que consagra la Constitución de 1991, en Colombia existe un antecedente importante. Fue en 2003 cuando el gobierno de Álvaro Uribe Vélez propuso la realización de un Referendo que buscaba la reforma de algunos aspectos del Estado con el fin de combatir la corrupción y la politiquería.

Originalmente, es decir antes de ser discutida y aprobada la propuesta en el Congreso, el Referendo pretendía cambiar, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Prohibir la aspiración a cargos por elección popular a los funcionarios públicos condenados por delitos contra el patrimonio del Estado.
2. Establecer el voto nominal en las corporaciones de elección popular.
3. Eliminar las suplencias de los congresistas, diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales.

4. Terminar con la participación de los congresistas en las funciones administrativas del Congreso.

5. Ampliar las causales de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales.

6. Suprimir las contralorías y personerías.

7. Abolir los auxilios con recursos de origen público.

8. Reducir el tamaño del Congreso.

9. Congelar por dos años, los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos, al igual que los salarios y las pensiones superiores a dos salarios mínimos legales mensuales.

10. Fortalecer los partidos políticos.

Para el gobierno de Uribe Vélez, con la aprobación del Referendo, se podría acabar con el clientelismo y la corrupción, el despilfarro de los dineros del Estado y el tráfico de influencias. Sin embargo, el camino del Referendo no fue fácil. En primer lugar, porque su tránsito por el Congreso le significó importantes cambios en la idea original, teniendo en cuenta que con su aprobación la clase política perdía muchas de sus prebendas y capacidad de actuación. También fue importante el revés que tuvo cuando la Corte Constitucional declaró inexequible varios de sus artículos, entre ellos, el que obligaba a votar cada una de las preguntas y no en bloque como pretendía el gobierno de Uribe. Además, se debe sumar la oposición de los sindicatos, en especial de los estatales, que veían cómo, de ser aprobado, se reducirían sus ingresos, teniendo en cuenta la congelación de sus salarios por dos años. A todo ello hay que sumarle la férrea oposición de algunos representantes del partido Conservador, liderados por el

exministro Juan Camilo Restrepo, y de los sectores de izquierda, en especial el Polo Democrático Alternativo.

Fue así como en su momento se crearon movimientos a favor del no o de quienes promovían lo que se denominaba como una abstención activa, es decir que las personas votaran afirmativamente sólo aquellas preguntas que, según sus promotores, se ajustaban a las necesidades y a la realidad política del país.

Es importante resaltar, además, el poco interés que despertó el Referendo entre los medios masivos de comunicación, quienes, tal vez por la complejidad de los temas y las preguntas, no hicieron el suficiente eco a la convocatoria, como sí ocurrió con la consulta de 2018.

Finalmente, se debe considerar la personalización que tuvo la convocatoria, puesto que, como ocurriría con muchas de las iniciativas o propuestas posteriores de sus dos gobiernos, el Referendo se relacionaba específicamente con una persona, el Presidente Álvaro Uribe. Dicha personalización, sumada a lo que se podría llamar como falta de humildad política, logró un efecto contrario entre los votantes, pero en especial entre la clase política. Al respecto, la socióloga Constanza Amézquita dice que:

> el desconocimiento o menosprecio por parte del gobierno de la intensidad de la lucha a la que se dedicarían estos sectores cuyos intereses no habían logrado ser conciliados, se convirtió en uno de los principales desaciertos de Uribe. Estos se organizaron, como se vio, en una fuerza política y desarrollaron una intensa campaña pedagógica contra el referendo, invitando a la ciudadanía a la abstención. (Amézquita, 2009, p. 18)

Ahora, quince años después, cabe preguntarse qué habría ocurrido con el fenómeno de la corrupción si se hubieran aprobado todas o algunas de las preguntas del Referendo de 2003,

si tenemos en cuenta que varias de esas preguntas fueron las que votaron los colombianos en la consulta realizada en el 2018.

Capítulo 7.

Aproximación Desde el Marco Normativo Colombiano

Colombia tiene al menos 23 normas o tratados internacionales que regulan, prohíben, penalizan o restringen aspectos relacionados con la corrupción. A ellos debemos sumar dos Estatutos anticorrupción promulgados en distintos momentos.

Entre los tratados, el más importante es La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, un tratado multilateral de la Organización de las Naciones Unidas que busca prevenir y combatir la corrupción política. Esta convención fue promovida por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y fue adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución 58/4. Para 2018, la convención había sido ratificada por 181 Estados miembros de las Naciones Unidas, además de las Islas Cook, Niue, la Santa Sede, el Estado de Palestina y la Unión Europea. En el Prefacio, se puede leer que:

> 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. (Naciones Unidas, 2004, s. p.)

Es decir que la incidencia de la corrupción va más allá de los delitos que puedan cometer funcionarios aislados desde su puesto de trabajo, sino que trasciende a la posibilidad de afectar a las democracias o disminuir las condiciones económicas, sociales y políticas de los estados y de quienes viven en ellos.

En cuanto a la legislación colombiana, Vargas Murcia identifica varios “factores que determinan la estructura de la corrupción y la lucha contra ésta”. Entre ellos están “la relación que existe entre corrupción y democracia, los procedimientos jurídico legales del campo de acción y las tipificaciones legales de la corrupción” (Vargas Murcia, 2018, p. 142).

Cuando se habla de corrupción, una de las respuestas generales del Congreso, del gobierno, de muchos medios de comunicación y de la ciudadanía en general, es que Colombia necesita una ley. Prueba de esto fue la realización de la Consulta Anticorrupción en 2018, donde muchas de sus preguntas buscaban que se crearan nuevas normas jurídicas. Sin embargo, voces como la del profesor de derecho David Suárez, afirman que Colombia no necesita más normas anticorrupción, poniendo de presente las 23 normas que regulan el tema en Colombia (ver anexo 2).

Si se hace un recorrido histórico para comprender la magnitud del tema de la normatividad, teniendo como base la Constitución del año 91, se encuentra que en el gobierno de Ernesto Samper se promulgó el Primer Estatuto Anticorrupción (Ley 190 del 95). Para la época, dicho Presidente y su gobierno estaban siendo investigados por lo que se conoció como el caso del “elefante” o “proceso 8000”, que ha sido catalogado como uno de los grandes símbolos de la corrupción en Colombia.

Luego, 16 años después, en el gobierno Santos, salió un nuevo Estatuto Anticorrupción, la Ley 1474 de 2011. En esa Ley se intensifica el tema de las inhabilidades e incompatibilidades, se fortalecen ciertos delitos y se aumentan las penas, además de reformar el código disciplinario y las normas de responsabilidad fiscal, o sea los procesos que llegan a las contralorías. Como ocurrió con el Estatuto de 1995, esta Ley se aprueba en medio de una coyuntura, en esta ocasión del escándalo del Carrusel de la contratación en Bogotá.

Además, Colombia cuenta con un Código Disciplinario, la Ley 200 de 1995, que luego fue modificado por la Ley 734 de 2002, más una reforma que se le hizo en el Estatuto

Anticorrupción de 2011. En el Código se establecen 74 faltas gravísimas para los servidores públicos, cuya consecuencia es la destitución del cargo y la inhabilidad para ejercer cargos públicos hasta por 20 años.

También se debe resaltar la aprobación de la Ley 1712 de 2014, o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, que consagra como un derecho fundamental la posibilidad de acceder a dicha información pública.

Para la transparencia del manejo de los recursos públicos, las contralorías tienen leyes que les permiten llevar procesos de responsabilidad fiscal. La norma vigente es del año 2000, la Ley 610, que consagra lo que se denomina como Proceso de Responsabilidad Fiscal. De acuerdo con esta norma, si la contraloría detecta un menoscabo, un deterioro o un detrimento patrimonial en una entidad pública, puede llevar a cabo un proceso de responsabilidad fiscal que busca que quien sea condenado tenga que reintegrar al presupuesto público, con su patrimonio, esos dineros perdidos. Adicional a esto, quien es condenado por una contraloría en Colombia, mientras dure la condena, no puede celebrar contratos ni ser nombrado para ningún cargo público.

Se debe recordar que en Colombia existe la Contraloría General que rige todo el país, las contralorías departamentales y en los municipios de categoría especial, primera y segunda, las contralorías municipales.

Aparte de los Estatutos Anticorrupción, las normas disciplinarias y las normas fiscales, están los códigos penales. En Colombia hay un capítulo dedicado a los servidores públicos, a los delitos contra la administración pública, a delitos como cohecho, peculado, la celebración de contrato sin requisitos legales, el indebido interés en la celebración de contratos o la celebración de contratos con personas inhabilitadas. En dicho Código Penal se consagran las conductas en las que puede incurrir un servidor público o un contratista o alguna persona que trate de corromper o de sobornar a un servidor público.

Además de estas normas, existe la denominada ley de Contratación (Ley 80 de 1993), que ha tenido varias reformas, entre ellas la 1150 de 2007 y en 2018, la 1882, que habla de los famosos pliegos tipo en la licitación y contratación de obras de infraestructura. En la Ley 80 están consagrados los principios de transparencia, selección objetiva, concursos de méritos y selección abreviada para la contratación.

El país también cuenta con las normas de presupuesto o estatutos orgánicos de presupuesto que les prohíben a los gobernantes contratar una obra o comprometer un acto administrativo del gobierno si no se tienen previamente las partidas presupuestales, además de obligar a que cada partida presupuestal esté dirigida exactamente a ese proyecto y no a un proyecto diferente.

En Colombia hay también cuatro leyes que aprueban tratados internacionales contra la corrupción o el soborno transnacional y que, en algunos casos, hacen parte de lo que se conoce como bloque de constitucionalidad. Tratados que, entre otros aspectos, les permiten a los colombianos acudir o denunciar ante la Comisión Interamericana o la Corte Interamericana.

Como se ha visto, los colombianos tienen muchas normas para combatir la corrupción. Asimismo, hay muchos organismos y mecanismos como las veedurías ciudadanas y los comités de participación ciudadana para verificar el cumplimiento de las normas, la transparencia de los funcionarios o el respeto de los derechos humanos. En Colombia existe a la vez la Fiscalía, la Procuraduría, las contralorías, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o la Auditoría General de la Nación y, como si fuera poco, todas las entidades tienen oficinas de control interno, y las que son sociedades (públicas o mixtas) tienen revisoría fiscal y auditoría externa.

En el aspecto donde los expertos han encontrado más rezago normativo es en caso del Código Electoral, el cual es anterior a la Constitución del 91. Sin embargo, esos vacíos han ido siendo llenados por medio de normas penales, que hoy tipifican varias conductas como delitos

electorales: la trashumancia, la compra de votos, la intimidación, la coacción al elector, el engaño al elector.

Podría afirmarse, entonces, que el problema de la corrupción en Colombia no es por falta de normas, sino porque no se cumplen las normas.

Parte III.

La Corrupción Política: una Mirada Desde la Cultura Política Colombiana

En esta tercera parte se hace primero énfasis en la forma como los colombianos perciben la corrupción en el país y la forma como esta afecta la credibilidad de las instituciones democráticas, no sólo entre sus habitantes, sino desde la mirada de los índices internacionales de corrupción. Finalmente, se hace una aproximación al análisis de la cultura política en Colombia, teniendo como base elementos como la polarización, la intolerancia o la llamada cultura de la ilegalidad.

En este apartado se ha tenido en cuenta la mirada que tiene de J. Peschard sobre la cultura política democrática, la cual ella define como una "expresión de nuestras prácticas y vivencias concretas con el ejercicio del poder público en sus distintas expresiones, pero, al mismo tiempo, es un factor que influye en nuestras formas de actuar y participar en la vida pública" (Peschard, 1994, p. 9).

Además de partir de esta definición, J. Peschard nos aporta su mirada sobre el acontecer de la cultura política y de la amenaza que representan los "liderazgos populistas" que se han tomado el poder en los países democráticos. Según la socióloga mexicana, dicha amenaza se puede palpar en la forma despectiva como estos líderes miran "a las instituciones, las normas y los valores propios de la pluralidad, la tolerancia y el apego a la legalidad, es decir, a los principios democráticos" (Peschard, 1994, p. 14).

Capítulo 8.

Percepción de la Corrupción en Colombia

Los colombianos tienen hoy más posibilidades de acceder a la información. Además de los medios masivos tradicionales (radio, prensa y televisión), existe un gran flujo de información transmitida por la Internet (redes sociales, plataformas de noticias virtuales, blogs). En todos estos medios, las informaciones sobre los actos de corrupción ocupan buena parte del tiempo o los espacios de las publicaciones que dichos medios hacen a diario.

De acuerdo con el análisis que hace Andrés Hernández, director ejecutivo de Transparencia por Colombia, la corrupción tiene contra la pared al Estado colombiano. Y esta es, por lo menos, la percepción de un cada vez más creciente número de colombianos que, en las distintas mediciones que se hacen, ponen a la corrupción como uno de los males que aquejan al país, compitiendo con problemáticas que antes tenían toda la atención como la inseguridad, el desempleo o la pobreza.

No obstante, la difusión que a diario se hace de los casos de corrupción y la toma de conciencia de los colombianos sobre este fenómeno, permiten vislumbrar otro panorama. En palabras de Hernández:

> En medio de esta grave situación, genera esperanza el amplio rechazo que cada vez más expresa la ciudadanía contra la corrupción. Esto se evidenció en la alta votación de la Consulta Anticorrupción de agosto de 2018, en un sinnúmero de expresiones y movilizaciones ciudadanas reclamando acciones efectivas contra la corrupción, y en el incansable trabajo de medios de comunicación y periodistas independientes que contribuyen a ejercer contrapeso al abuso del poder. (transparenciacolombia.org.co, 2019)

La gran circulación de información sobre casos de corrupción en Colombia puede tener un efecto importante en la forma como los colombianos perciben a las instituciones del Estado y a las personas que, siendo nombrados o elegidos, dirigen dichas instituciones. Según el Barómetro Global de Corrupción 2016 de Transparencia por Colombia, el 61% de los colombianos percibe que la corrupción creció entre 2013 y 2016. Además, los colombianos opinan que los congresistas, con un 54%, ocupan el primer lugar en la percepción de la corrupción, "seguidos por el Presidente de la República y sus ministros con el 48%; los concejales con el 46%; y la Policía con el 41%" (Transparencia por Colombia, 2017).

En el mismo estudio de Transparencia por Colombia se afirma que el 74% de las personas consultadas considera que la ciudadanía sí puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, antes de continuar con los datos que arrojan los estudios y encuestas sobre la corrupción, es importante tener en cuenta el concepto de Vargas Murcia (2018), según el cual muchos estudios caen en el error de medir "aspectos subjetivos" y, por ende, sus resultados no muestran la realidad de lo que ocurre. Al medir la percepción, se cae en el error de presentar una idea que el encuestado tiene sobre el fenómeno, idea que en principio manifiesta su desacuerdo con la corrupción, es decir que una gran mayoría dirá que la rechaza y que cree que esta, por ejemplo, está en aumento.

Para Vargas Murcia, "la técnica de la medición no se concentra en el fenómeno en sí mismo, al contrario, se dedica a explorar aspectos conexos a la corrupción" (2018, p. 137). Así, quienes presentan los resultados de estas mediciones, deben transformar la información para mostrar como objetivo algo que parte de la subjetividad del entrevistado.

Pero volviendo al tema de la percepción de la corrupción, el estudio realizado para Fedesarrollo en 2017 (Cuadernos Fedesarrollo 56, 2017), da cuenta de distintas instituciones que miden dicha percepción. Organismos como el Banco Mundial, Transparencia Internacional, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina –LAPOP– o la ONG Corporación

Latinobarómetro, obtienen datos a partir de las encuestas o los estudios de opinión realizados a los pobladores o a los diferentes actores políticos, económicos o sociales.

Otras fuentes desde las que se pueden obtener datos más concretos son la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General, la Procuraduría y la Contraloría, quienes, de acuerdo con las funciones que se establecen en la Constitución de Colombia y las leyes que las reglamentan, se encargan de la investigación, condena, sanción o absolución de los servidores públicos.

El Banco Mundial, por ejemplo, elabora desde 1996 un informe a partir de la información que le dan más de 30 fuentes, entre los que se encuentran los ciudadanos, las empresas, expertos, el sector privado, el sector público y las ONG. Los denominados "Indicadores de Gobernabilidad Mundial" tienen datos de 200 países y entre las dimensiones que se estudia está el control de la corrupción.

En el estudio para Fedesarrollo, Newman y Ángel (2017) nos dicen que, de acuerdo con el Banco Mundial,

> se observa que a partir del año 2000 la percepción del control de la corrupción en Colombia empezó a mejorar. Sin embargo, comenzó a caer en el año 2006 y desde entonces, se ha mantenido entre los valores 40 y 50. (Newman y Ángel, 2017, p. 50)

Por otra parte, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina –LAPOP– hace desde 2004 la Encuesta del Barómetro de las Américas, en la que se indaga la percepción que tienen los habitantes de los países de América Latina y el Caribe de diferentes temas relacionados con la política. En su estudio para Fedesarrollo, Newman y Ángel (2017) presentan unos datos poco alentadores sobre la corrupción:

> Desde el 2009 la percepción de corrupción en Colombia ha aumentado considerablemente. Esta escalada, alcanzo un máximo en el año 2012, cuando Colombia ocupó el primer lugar con la percepción de corrupción más alta entre los países de la

> región. Si bien en el 2014 dejó este primer lugar a Venezuela quien lidera el ranking con un promedio de casi 80 puntos en la escala de 0 a 100, Colombia se ubica en el segundo puesto con un promedio de 79.6 puntos. (Newman y Ángel, 2017, p. 52)

Otra de las fuentes en las que se pueden encontrar datos sobre la percepción de los colombianos, es la encuesta Latinobarómetro que realiza la ONG Corporación Latinobarómetro desde 1995. El estudio de opinión pública se hace cada año a partir de la entrevista de más de 20.000 personas de 18 países de América Latina.

Nuevamente, Newman y Ángel (2017) nos aportan los resultados del año 2015, según los cuales "sólo el 33% de los colombianos considera que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos 2 años". Según el mismo estudio "ese porcentaje ha tenido una tendencia decreciente desde el año 2008" (Newman y Ángel, 2017, p. 52).

Una de las fuentes más consultadas para conocer los indicadores sobre la percepción de la corrupción es la Organización Transparencia Internacional, ONG que trabaja en más de 100 países y "es líder en el mundo en la lucha contra la corrupción" (transparenciacolombia.org.co, 2018).

Según el Informe Anual de 2016, Colombia obtuvo una calificación de 37 puntos (siendo 100 el número que representa la menor corrupción) y pasó del puesto 83 al 90 entre 176 países estudiados. En 2017, Colombia obtuvo el mismo puntaje (37 sobre 100 puntos) y descendió en el puesto al pasar del lugar 90 al 96 entre 180 países (transparenciacolombia.org.co, 2018).

Para 2018, "el país cae de 37 a 36 puntos sobre 100 y desciende del puesto 96 al 99 entre 180 países cubiertos por la medición" (transparenciacolombia.org.co, 2019).

Lo paradójico es que Colombia, en vez de mejorar, continúa "estancada" en los índices de corrupción, de acuerdo con las mediciones que hace Transparencia por Colombia. En el informe de 2020, que mide al país para el 2019,

> Colombia se ubica en el puesto 96 entre los 180 países evaluados, mejorando tres puestos en comparación con el año anterior, pero sin lograr una variación significativa de puntaje que se mantiene entre 36 y 37 sobre 100 desde el año 2012. (transparenciacolombia.org.co, 2020)

En comparación con otros "países de América Latina, Colombia se ubica por debajo de Uruguay (71 puntos), Chile (67), Argentina (45) y Ecuador (38)" (transparenciacolombia.org.co, 2020). Por debajo de Colombia, están Perú con 36 puntos, Brasil (35), Paraguay (28) y Venezuela (16).

Como se mencionó al comienzo, la Procuraduría General de la Nación es una fuente importante para conocer las cifras sobre el número de personas involucradas en casos de corrupción. De acuerdo con los datos enviados por la Procuraduría al estudio elaborado para los Cuadernos Fedesarrollo 56 (2017), a partir de un derecho de petición realizado por los investigadores Newman y Ángel (2017), el número de sanciones disciplinarias impuestas por actos de corrupción entre el 1 de enero de 2009 y el 11 de noviembre de 2016, fue de 6.163 personas. Según el tipo de cargo público, las sanciones fueron para 1.663 alcaldes, 1.148 concejales, 401 secretarios, 332 docentes, 298 miembros de las fuerzas militares, 295 gerentes, 201 personeros, 106 gobernadores y 1.719 funcionarios de otra índole (Newman y Ángel, 2017, p. 70).

En el estudio realizado para Fedesarrollo, también se le pidió a la Fiscalía General de la Nación que reportara el número de personas condenadas "por alguno de los delitos relacionados con formas de corrupción" (Newman y Ángel, 2017, p. 66). Al respecto, el Sistema Penal Oral

Acusatorio –SPOA– registró 3.966 casos entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de noviembre de 2016. Del reporte se puede concluir que "más del 75% de esos casos tienen que ver con al menos uno de los siguientes cuatro delitos: cohecho por dar u ofrecer (27%), omisión del agente retenedor o recaudador (22%), peculado por apropiación (18%) y concusión (9%)" (Newman y Ángel, 2017, p. 69).

Por otra parte, de acuerdo con una información publicada por los medios colombianos, para junio de 2019 la Fiscalía General de la Nación le había solicitado a la Corte Suprema de Justicia que abriera 32 expedientes que involucran a 31 congresistas colombianos. A estos se les relaciona con casos de corrupción, entre los que se encuentran delitos electorales, desfalcos en el sistema de salud o los mencionados temas de Odebrecht y Fonade (Ver anexo 1).

La lista de los congresistas que tienen investigaciones vigentes (El Colombiano, 20 de junio de 2019) son: Aída Merlano (ex representante a la Cámara), Fabián Castillo (Senador), María Margarita Restrepo (Representante a la Cámara), Arturo Char Chaljub (Senador), Antonio José Correa (exsenador), Armando Benedetti (Senador), Bernardo Elías (exsenador), Antonio Guerra (exsenador), Álvaro Ashton (exsenador), Plinio Olano (exsenador), Ciro Rodríguez (Representante a la Cámara), Ape Cuello (Representante a la Cámara), Sandra Villadiego (exsenadora), Martín Morales (exsenador), Arleth Casado (Senadora), Yamina del Carmen Pestana Rojas (exsenadora), Luis Eduardo Díaz-Granados (Senador), Cristóbal Rodríguez (ex representante a la Cámara), Wilmer Carrillo Mendoza (Representante a la Cámara), Tatiana Cabello Flórez (ex representante a la Cámara), Hernán Andrade (exsenador), Luis Alfredo Ramos (exsenador y exgobernador de Antioquia), Jesús A. Castilla (Senador), Germán Bernardo Carlosama (ex representante a la Cámara), Roberto José Herrera (Ex representante a la Cámara), Jorge Géchem Turbay (exsenador), Argenis Velásquez (ex representante a la Cámara), Humphrey Roa (ex representante a la Cámara, Eduardo Tous De la Ossa (ex representante a la Cámara), Musa Besaile (exsenador) y Gustavo Petro (Senador).

Capítulo 9.

La Ilegalidad y la Corrupción: Componentes de Cultura Política Democrática en Colombia

La pregunta es si se puede hablar de una cultura política de los colombianos que hoy posibilite una conciencia suficiente como para que estos busquen, cambiar las denominadas conductas corruptas de su clase política por medio de los mecanismos de participación que consagra la Constitución de 1991.

Por lo vivido hasta el momento, es claro que a la mayoría de los colombianos poco les ha interesado hacer parte de los partidos políticos, asumir como propios las posibilidades de decisión que le permite la Constitución, participar en las elecciones o recurrir a oportunidades como la revocatoria del mandato de las personas elegidas, por ejemplo, en las alcaldías.

A ello habría que sumarle una consecuencia nefasta para cultura política que coadyuva en la generalización de la corrupción: no hay responsabilidad de los partidos por los actos de quienes los representan o el partido ha avalado, y por ello se habla de una responsabilidad del individuo y no de la colectividad.

También es interesante analizar si una demostración de la existencia de una cultura política entre los ciudadanos o del grado de madurez de esta entre las personas, se da en la medida en que estos ejercen sus derechos y adoptan para sí alguno de los mecanismos de participación ciudadana que les ofrece la democracia.

Como si fuera un círculo vicioso, la corrupción afecta el grado de credibilidad de los ciudadanos en la clase política y en las instituciones en que se fundamenta el Estado (justicia, gobierno, participación democrática) y, a su vez, con la baja participación de los ciudadanos se permite el liderazgo de unos pocos que, en su búsqueda de perpetuarse en el poder, fomentan el autoritarismo o la concentración de dicho poder.

Carlos Tunnermann (2005) considera que “la ciudadanía, a través de las distintas formas de organización de la sociedad civil, tiene un rol importante, diríamos decisivo, en la lucha contra la corrupción”. Para él, es necesario que se dé un profundo cambio en la cultura política de los ciudadanos para que haya transformaciones en las democracias latinoamericanas. Considera el autor que se debe partir de “un profundo proceso de educación política en todos los niveles, que incremente los niveles de racionalidad y comprensión colectiva en cada nación”. También advierte sobre el riesgo que representan “las políticas ideologizadas que amenazaban con la polarización y el fanatismo”, que pueden desembocar en una forma de ejercer la política que busca “la realización de intereses particulares”. Finalmente, Tunnermann dice que es muy preocupante “la pérdida de valores y aspiraciones generales de la sociedad” e invita a reformular los principios de la política para “mantener la preocupación que hoy existe en la gente por lo político y evitar que ella desparezca” (Tunnermann, 2005, p. 8).

De acuerdo con Schneider y Avenburg (2015), sólo en la segunda mitad del siglo XX se comenzó a hablar del término cultura política, y desde entonces ha sido analizado por politólogos, sociólogos y antropólogos, entre otros estudiosos, que han tratado de establecer hasta dónde existe una cultura política y si esta es un hecho tangible que le permite al ciudadano analizar o tomar decisiones conscientes a la hora de ejercer sus derechos políticos. Las autoras, basadas en su estudio del libro *La Cultura Cívica* de Almond y Verba (1963), definen la política de la siguiente manera:

> La política no implica únicamente la actividad que configura el poder y lo hace posible, sino que también refiere a la definición de valores, principios y horizontes sociales por parte de los distintos grupos y actores que luchan por imponer su cosmovisión del mundo o de la realidad. (Schneider y Avenburg, 2015, p. 124)

Por su parte, la cultura se puede definir como una red o telaraña de significados compartidos, de manera más o menos duradera, por un grupo. Dichos significados son de carácter simbólico, pero orientan la acción material de los individuos. En otras palabras, es una red de ideas compartidas por un grupo que orientan la acción de los individuos (gustos, creencias, modas, consumos, valores); estas ideas tienen la función de orientar las acciones en el mundo social.

También se debe tener en cuenta que la política está inmersa en las relaciones de poder y que esta tiene correspondencia con los asuntos públicos, es decir que en ella no deberían tener cabida los asuntos o intereses individuales.

Es con el entendimiento del significado de la cultura política que se puede dar contexto a los estudios políticos, en el entendido que su conocimiento es un ingrediente primordial para quienes desean entender la relación política-poder-Estado.

Podemos decir, entonces, que cultura política es el amplio conjunto de elementos subjetivos que posee el ciudadano como miembro de un proyecto de socialización que, finalmente, le permite analizar, conocer y tener una posición frente a la política. Es decir, la cultura política no es solamente un bagaje cultural para entender el proceso sociopolítico de cada lugar, sino la capacidad de comprender, de manera ampliada, lo que siente, mira, evalúa o puede generar una expectativa o un deseo respecto a la política.

En definitiva, todas las personas pertenecen a una cultura y, asimismo, tienen una cultura política. La diferencia entre unos y otros ciudadanos podría ser que algunos conocen más de asuntos públicos o están más o menos informados o poseen más conocimientos sobre sus derechos.

Capítulo 10.

Polarización e Intolerancia: Manifestaciones Asociadas a la Corrupción Política

La polarización no es un término nuevo en nuestro país. La misma gesta independentista estuvo marcada por la polarización: fracciones del sur del país, por ejemplo, tenían la férrea decisión de defender la Corona española. Luego se dio la división entre Santander y Bolívar, entre federalistas y centralistas, liberales y conservadores y así hasta llegar al actual entre izquierda y derecha o entre los defensores del "sí" y del "no" en el Plebiscito por la Paz.

Colombia es un país bastante joven y en su conformación la violencia aparece como una constante y, cual si fuera una cadena de situaciones adversas, en la violencia siempre ha estado la constante de la polarización. Según Miguel Ángel Urrego (2017), en Colombia se generó en el siglo XIX un gran sentido de "pertenencia a los partidos políticos liberal y conservador" (Urrego, 2017, p. 15), con lo que en el país "adquirió un sello partidista, los incluidos o excluidos en el proyecto de nación de cada colectividad eran en principio, opositores políticos" (Urrego, 2017, p. 15).

La solución para la polarización de mediados del siglo XX en Colombia, fue un acuerdo entre los dirigentes de los partidos Liberal y Conservador: un Frente Nacional que se repartió los años en el poder y que hizo que el acto democrático por excelencia, las elecciones, no fuera más que una pantomima para la población y el origen de nuevas violencias.

Y en esta seguidilla de violencia y polarización se podría hablar del surgimiento de las guerrillas y del posterior nacimiento del paramilitarismo como una nefasta respuesta a unos y otros, y de cómo la población civil siempre ha estado en el medio de ambos, arrinconada y presionada para elegir entre uno u otro bando.

En este contexto, la polarización de siempre asume nuevos banderas, dolores, odios y nombres. Para Carlos Nasi (2007), "la crisis de los partidos tradicionales, Liberal y

Conservador, se ha visto acompañada de una reconfiguración de las identidades políticas en Colombia" (Nasi, 2007, p. 163).

Es así como el siglo XXI se inicia con un símbolo político llamado Álvaro Uribe Vélez, que llegó a la presidencia de la República en el 2002, dividiendo la opinión pública en temas cruciales como la paz, la lucha antiguerrillera, el narcotráfico, las reformas al estado o las relaciones internacionales. Para Nasi, "desde 2002 se percibe una creciente polarización en el país, donde el presidente Álvaro Uribe aparentemente encarna una derecha emergente y que ha logrado un considerable respaldo popular" (Nasi, 2007, p. 163).

En su lucha por acabar con las guerrillas, el Presidente Uribe logró unir a buena parte del país gracias a la consistencia de su discurso entorno a la necesidad de acabar con los denominados grupos terroristas. Sin embargo, también logró unir a un gran número de opositores que criticaron férreamente sus métodos para lograr sus objetivos. En su ensayo sobre la *Derechización a la colombiana*, Carlo Nasi (2007) afirma que:

> Además, las acusaciones en contra de la oposición legal han polarizado al país. En esto, Uribe no ha logrado formar un coro unánime, igual al que condena por 'terroristas' a las guerrillas. Lo que ha producido es una diferenciación y crecientes fricciones entre uribistas y antiuribistas. Paradójicamente, el Presidente ha contribuido a revitalizar la identidad de la izquierda legal, dado que más de una persona injustamente acusada de ser 'aliada del terrorismo' ha acabado en los brazos de la oposición. (Nazi, 2007, p. 178)

Y esta condicionante fue una de las grandes protagonistas del proceso electoral de 2018. Para hablar de las divisiones en conceptos, en propuestas y en ideologías de candidatos y electores, en Colombia se habla constantemente de la polarización. Un ejemplo de ello es lo dicho por Ricardo Silva en 2017, en las páginas de opinión del periódico El Tiempo:

> En esta esquina, los mamertos ateos castrochavistas homosexualizadores que quieren entregarle esta bella patria al terrorismo. En esta otra, los fachos piadosos putintrumpistas homofobizadores que quieren quedarse con este pobre país aterrado. Y arriba, en las gradas, los gentíos que escupen epítetos a las muchedumbres que estigmatizan. Qué pérdida de vida: la polarización gana elecciones, sí, pero en tiempos de redes sociales, o sea en tiempos de campañas perpetuas, confunde, corrompe e iguala por lo bajo. (Silva, 2017)

En el año 2018, Colombia tuvo por primera vez unas elecciones para la Presidencia de la República, después de la firma del acuerdo de paz con el grupo insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–. El que fuera el grupo guerrillero más antiguo de América, debutó como partido político bajo el nombre de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Las elecciones para el Congreso de la República, que se realizaron dos meses antes de las presidenciales, le entregaron a este nuevo partido político cinco curules en la Cámara de Representantes y cinco en el Senado. En medio de este nuevo escenario y durante la campaña presidencial, el candidato de la FARC, Rodrigo Echeverri Londoño "Timochenko", debió abandonar su aspiración, pero el poco tiempo de proselitismo del candidato evidenció la gran polarización reinante en el país.

Sin embargo, esta división política entre los sectores más duros de la derecha y de la izquierda colombiana tuvo un punto de quiebre en el Plebiscito por la Paz realizado en 2016 y que dejó como ganador al "no"; es decir, a los colombianos que no querían avalar los acuerdos de paz con las FARC. A pesar de los resultados de la consulta, el Gobierno Nacional refrendó el Acuerdo y toda esta división se trasladó a la contienda electoral del año 2018. Al respecto, Marco Antonio Pérez (2018), en su artículo *Elecciones de Colombia en la incertidumbre del post conflicto. Colombia, entre la dispersión y la polarización*, afirma que:

> Dos elementos estratégicos jugarán un papel determinante en la definición entre los electores colombianos. Las dicotomías izquierda-derecha, o mejor, centro y centro-derecha, ya que por tradición ideológicas los electores colombianos tienden hacia posturas conservadoras de derecha; y la dicotomía guerra–paz, aún presente en el inconsciente colectivo y evidenciado por la incertidumbre de lo que realmente será el posconflicto en el país. (Pérez, 2018, p. 28)

Este escenario de polarización era evidente en los discursos y propuestas de los candidatos, no sólo los que estaban en los dos extremos: Iván Duque del Centro Democrático y Gustavo Petro de la Coalición Petro Presidente; sino de los que se presentaban como una alternativa de centro, como es el caso de Humberto de la Calle del Partido Liberal y Sergio Fajardo de la Coalición Colombia.

La intolerancia, por su parte, está íntimamente ligada a la polarización. Una situación desencadena indefectiblemente en la otra. Armando Neira (2018) dice, al referirse al proceso electoral de 2018 y las publicaciones en las redes, que "los agresores son ciudadanos, gente que está resuelta a agredir al candidato que identifica como adversario del de sus preferencias" (Neira, 2018, El Tiempo). Esto, según su opinión, pone al país en una situación inédita. En los hechos de violencia política de años anteriores, los responsables eran organizaciones con alto poder de impacto, pero claramente definidas y minoritarias en su composición; Pablo Escobar Gaviria, al mando del Cartel de Medellín, por ejemplo.

Esta intolerancia tiene su origen más inmediato en el Plebiscito por la Paz. Los defensores de una y otra postura transpolaron sus opiniones, temores y odios de la consulta de 2016 a las elecciones de 2018, lo que podría mostrar una cultura política de divergencia y no de convergencia, o la poca tolerancia que existe a la diferencia y al disenso.

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral –MOE–, el 20% de las conversaciones en las redes sobre las elecciones en Colombia pasan por la agresividad y la intolerancia. Alejandra Barrios Cabrera, directora de la MOE, en su página oficial afirma al respecto:

> Lo que estamos viendo en las redes sociales es que el discurso agresivo de intolerancia y polarización fue creciendo sistemáticamente durante el periodo preelectoral hasta llegar a su pico en la semana de las elecciones. Este tipo de discurso se tradujeron de manera real en hechos de violencia contra los candidatos en campaña en distintas ciudades del país. (Barrios, 2018)

Capítulo 11.

Corrupción e Ilegalidad en Colombia

Pero volviendo al tema de la conformación de la cultura política de los colombianos, es importante partir del concepto de Mejía Quintana. Para este autor, en Colombia existe una "primacía de la tradición y el carisma sobre una legitimidad legal-racional" (Mejía, 2010, p. 29), donde los caudillismos han sido preponderantes. Según Mejía, en nuestro país prima "también un tipo de cultura política súbdita y parroquial sobre una participativa" (Mejía, 2010, p. 29).

Al respecto, Max Weber decía que existen dos elementos básicos de la autoridad: "la veneración por la tradición y la veneración hacia la persona del señor" (Weber, 1964, p. 755). Esta aceptación de la autoridad del líder, más que del partido, se ve hoy reflejada en la forma como en Colombia se eligen a la mayoría de los miembros del Congreso; la figura del voto preferente ha hecho que los colombianos voten más por la figura y el poder que esta encarna, que por los ideales del partido que dicha persona dice representar. En nuestro país ha sido común seguir ciegamente al líder, quien ejerce influencia sobre las decisiones individuales y colectivas de sus seguidores.

Esta cultura súbdito-parroquial se puede palpar en las "relaciones de compadrazgo, en lo sustancial rurales y semirurales, las que dan lugar a la percepción de que el Estado es para ser usufructuado por los "vivos", de que la política no persigue un ideal de bienestar general" (Mejía, 2010, p. 30). Esa relación amistosa condiciona las decisiones sobre lo que es mejor para la comunidad y crea una favorabilidad por el interés particular. "Es la posibilidad de lucrarse en favor propio por debajo del orden legal y que para ello el camino adecuado es una actitud de complicidad, nunca de crítica o fiscalización, con el poder" (Mejía, 2010, p. 30).

Aquí se podría hablar de la perversidad, en el sentido que lo plantea Etkin, y para ello se puede poner como ejemplo el caso de Agro Ingreso Seguro. Por este sonado caso se condenó a un Ministro del gobierno de Álvaro Uribe, además de varios funcionarios y particulares. La defensa del ex-ministro Arias argumenta que él no tuvo incidencia en la forma como se distribuyeron los recursos del programa que terminó beneficiando, además de los campesinos para quienes estaba planeado, a grandes hacendados que dividieron sus fincas en lotes más pequeños para acceder a los recursos. Fueron ocho las familias de terratenientes los que se aprovecharon de la forma como se entregaron los dineros públicos que sumaron más de 26 mil millones de pesos. Y aunque la Corte Suprema de Justicia no encontró que Arias se hubiera robado un peso, lo condenó por el favorecimiento de terceros y la forma irregular en que se celebraron los contratos de ejecución del programa con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA–. Además de estos dos motivos, también generaron dudas los apoyos que recibió el ex-ministro cuando se encontraba en campaña política como precandidato a la presidencia, por parte de personas que habían recibido los subsidios. Es decir que aquí se podría hallar, como dice Etkin, "la perversidad en el dominio de las relaciones" (1993, p. 121).

En este sentido, la cultura política colombiana, basada según Mejía Quintana en su condición de ser súbdito-parroquial, "es el caldo de cultivo de prácticas mafiosas, catalizadas por la ausencia histórica de una institucionalidad fuerte, un mercado democratizado y un imaginario nacional proyectivo". Para Mejía dichas prácticas mafiosas se hacen palpables en "la cultura del atajo y los reconocidos "decimoprimero" y "decimosegundo mandamientos colombianos": "No dar papaya" y "A papaya dada, papaya partida" (Mejía, 2010, p. 39).

En Colombia, como se ha dicho, el narcotráfico dejó de ser un negocio de unos cuantos para convertirse en un elemento desestabilizador del Estado colombiano. Ya sea por la confrontación directa al mismo Estado, por la participación en política de varios representantes

de esta actividad delictiva, por la financiación de las fuerzas paraestatales o guerrilleras, por ser un elemento primordial en las relaciones internacionales del país, especialmente con Estados Unidos, país que ha impuesto sus políticas antidrogas en detrimento de la soberanía de Colombia, el narcotráfico es, desde los años 70, un eje transversal de la vida democrática colombiana.

Al respecto, María Teresa Uribe afirma que "la ilegalidad de esta actividad supone, de principio una confrontación con el Estado, en tanto que, al realizarse, requiere la neutralización o a la evasión de los mecanismos de control que dispone el Estado en su contra –corrupción" (Uribe, 1993, p. 85).

En un texto que titula *El narcotráfico o la negación del Estado*, Uribe argumenta que este es un delito común que tiene gran trascendencia por su posibilidad de mover grandes recursos económicos, de ahí su gran capacidad para corromper a personas o instituciones sin distingo.

Para explicar las consecuencias del narcotráfico, Uribe (1993) trae a colación un término usado por Hanah Rendt que sirve para definir el papel del narcotraficante, la "desobediencia criminal por oposición al concepto de desobediencia Civil". A partir de este concepto, Uribe explica que:

> Lo que intenta el desobediente criminal no es sustituir el orden establecido por la Vía de las armas como lo hace el revolucionario, el contrapoder; o reforzar y suplir las carencias del aparato estatal como lo hace el parapoder; el desobediente criminal intenta precisamente anular, mediante la fuerza, las posibilidades de acción del Estado, la existencia de la ley y la vigencia de cualquier referente público que genere consenso. Al desobediente criminal no le sirve ningún tipo de estado, de ley, de régimen político o de referente público que apele a mínimos principios de orden y organización, su desarrollo depende, por el contrario, de la negación del estado, de la impunidad como medio de

> lograr sus fines privados y de la corrupción cómo estrategia para anular la acción de éste. El carácter de su desobediencia criminal, así se enfrente mediante la confrontación abierta al estado, no le pone sentido político a su quehacer; por el contrario, esta es la negación de lo político, la anulación de lo público, la ineficacia de la ley. (Uribe, 1993, p. 86)

A su vez, Mendoza (2009) habla de "la cultura ladina" que, según la autora, debemos entenderla "como la cultura del aprovechamiento, la mentira y el engaño" (Mendoza, 2009, p. 29). En otros términos, es el permitirnos ciertas prerrogativas para obtener lo que queremos sin importar la forma. Es el "todo vale", como se ha repetido recientemente o como se ha dicho para describir al "avispado" con una frase que supuestamente le dice un padre a su hijo para darle una enseñanza sobre cómo comportarse si quiere progresar en la vida: "consiga la plata mijo, consígala honradamente, y si no puede, consiga la plata mijo".

Mendoza hace una importante relación del fenómeno de la corrupción y "la cultura ladina", diciendo que esta tiene su origen en "la desconfianza y la inseguridad frente a la institucionalidad existente", la cual, ya hemos dicho, se ha caracterizado por ser débil y poco cercana a la realidad del país. La autora concluye que dicha cultura busca establecer "sus propias reglas de conducta dirigidas a aprovechar cualquier momento u oportunidad que se presente y que garantice bienestar y éxito a los individuos" (Mendoza, 2009, p. 29).

Una mirada particular sobre el tema también la tiene Juan Luis Mejía (2012), quien en un artículo publicado en el El Tiempo, titulado *Colombia, un país que elogia a los avivatos* dice que:

> El ambiente natural del vivo es el de los negocios. Allí está, parado en una esquina, con su sonrisa de hiena, esperando la oportunidad, el 'papayazo'. El verdadero empresario mira el largo plazo, dimensiona el porvenir, construye vínculos de confianza. El

avispado es inmediatista, la gran victoria reside en tumbar al otro en cada oportunidad y sacar el mayor provecho en cada relación. (El Tiempo, 2012, 1 de septiembre)

Conclusiones

Teniendo claro que el objeto del presente trabajo era analizar la corrupción como un factor estructural y coyuntural del sistema político democrático colombiano, se hizo primero una aproximación teórica a la corrupción a partir la definición que se hace del fenómeno desde distintas ciencias y disciplinas del conocimiento, en especial de las ciencias políticas.

Como se dijo, la corrupción ha sido estudiada por la sociología, la psicología o la filosofía para tratar de entender por qué los seres humanos trasgreden las normas para lograr un beneficio propio en detrimento del bien común. Pero para este trabajo en especial, interesaba conocer distintos conceptos sobre la relación corrupción-poder-política y de cómo esta afecta los sistemas políticos y económicos de los países. Es así como se pudieron reunir los conceptos publicados en varios estudios, que dan cuenta de la influencia que tiene la corrupción en todos los órdenes de las relaciones humanas, pero muy especialmente, y de acuerdo con el objetivo de este trabajo, en su incidencia con los sistemas políticos contemporáneos.

En el presente estudio se ha señalado cómo la corrupción hace parte de la estructura del sistema político de la democracia colombiana y la contribución de la Constitución de 1991 en el cambio de la visión de Estado de Colombia. Como se ha podido analizar, el fenómeno de la corrupción en Colombia logró transformarse desde las viejas costumbres hasta mimetizarse en las nuevas estructuras de poder del país: tanto el legislativo, el ejecutivo y el judicial han sido permeados por la corrupción en los distintos niveles de lo local, regional o nacional, o desde los funcionarios rasos hasta los más altos cargos del Estado.

Como también se menciona, la corrupción política no es un fenómeno de la modernidad, ya que esta ha existido desde los orígenes prístinos mismos de los Estados, si existe hoy un mayor conocimiento sobre su incidencia en las distintas formas de gobierno, lo que ha causado, entre otras cosas, el desencanto de la mayoría de los ciudadanos por la política, lo que también

ha desembocado en una baja participación en los mecanismos de representación que permite el sistema político de la democracia colombiana.

En ese sentido, se puede afirmar que el desinterés por la participación en la política o, dicho de otra manera, en la posibilidad de ejercer el derecho a elegir o ser elegido, se debe, principalmente, al reconocimiento que hace la ciudadanía de las implicaciones políticas, sociales y económicas que tiene la corrupción, y de cómo esta ha afectado la gobernabilidad del Estado colombiano en las tres últimas décadas.

Para el caso colombiano, y teniendo en cuenta lo que sucede en los países latinoamericanos, se puede concluir también que Colombia no es necesariamente un Estado fallido, esto es si se tienen en cuenta las condiciones que mencionan Arjun Chowdhury y Cesi Cruz, según las cuales se puede dar este calificativo a Estados como Siria o la República Democrática del Congo que viven una "guerra civil" o tienen un "conflicto étnico, religioso y político" (Chowdhury y Cruz, 2018). Este argumento también se puede apoyar en el concepto de Eloy García, quien ha manifestado que "Colombia no puede ser considerada como un Estado fallido, porque precisamente lo que ha venido haciendo en los últimos tiempos es extender y reforzar la autoridad de sus mandatos tanto en intensidad como en términos territoriales" (García, 2012, p. 214).

Dicho de otra manera, Colombia es más bien un país donde la corrupción ha afectado enormemente a la democracia y muy especialmente a la cultura política de los colombianos. Teniendo en cuenta el grado de penetración que este fenómeno ha tenido en los poderes judicial, legislativo y ejecutivo que han creado un gran desencanto de los colombianos por sus instituciones, limitado la gobernabilidad de sus dirigentes y reducido el deseo de participación de sus habitantes. Podría decirse, además, que Colombia, aún con las dificultades y retos que representa la corrupción, siguen funcionando, así sea con altibajos, los poderes públicos y los derechos civiles consagrados en su Constitución.

Otro aspecto que queda claro en este trabajo es que la corrupción dejó de ser un problema de cada Estado o del sistema político de cada país y se ha convertido en un fenómeno transnacional, y como resultado de ello se han debido adoptar mecanismos comunes entre las naciones para combatirla.

Por otra parte, y de acuerdo con los datos y estadísticas del estudio realizado para Fedesarrollo, se puede señalar que con la Constitución del 91 no se pudo superar la corrupción en Colombia y que más bien se han dado variables de la misma, en donde el narcotráfico ya no es el factor determinante. Sin embargo, no se puede poner contra la pared a la Constitución como si fuera la causa o el efecto de la corrupción. Es importante tener en cuenta que este fenómeno no existe en Colombia sólo a partir del año 91. Como se ha expuesto, en Colombia se han documentado escándalos de corrupción desde sus orígenes como nación. Además, si se miran los casos más relevantes de corrupción de los años recientes, no sólo tienen que ver con agentes del Estado; casos como los de Odebrech, Reficar, Agro Ingreso Seguro, Invercolsa, Interbolsa o DMG, por mencionar sólo a algunos, involucran principalmente a representantes de la empresa privada.

Es por ello que, además de la plena implementación de los mecanismos que trae la Constitución de 1991, para combatir la corrupción es necesario que haya una mayor autonomía e independencia de los órganos de control. Se debe recordar que en Colombia el contralor y el procurador son elegidos por el congreso, a los contralores municipales los eligen en los concejos, a los contralores departamentales las Asambleas y al Personero Municipal los concejos municipales; a lo que habría que sumar las dificultades que se han presentado en la elección del Fiscal General, de los miembros de las altas cortes o de quienes las deben presidir que, en muchos casos, han estado sometidas a las consideraciones políticas, más que a las consideraciones técnicas o de las necesidades del país.

A lo anterior se debe sumar que estos organismos no siempre cuentan con un perfil profesional altamente técnico. Históricamente, han estado politizados con funcionarios que llegan a sus cargos por cuotas políticas, que a su vez deben nombrar a las cuotas políticas de quienes los eligieron. Además, en Colombia ha sido común que quienes ostentan estos altos cargos se convierten luego en aspirantes a cargos de elección popular, con lo que sus períodos al frente de dichos organismos son usados como plataformas políticas.

Asimismo, a la luz de lo dicho por Habermas y de acuerdo con los resultados obtenidos en la Consulta Anticorrupción de 2018, se podría afirmar también que en Colombia falta mucho por aprender frente a la democracia. En otras palabras, reconocer que la responsabilidad y el papel de cada ciudadano va más allá de ejercer el derecho al voto o de no hacerlo, como parece ser una postura generalizada. Para hablar de la consolidación de una cultura política en Colombia, también se podría decir que los colombianos deben aprender más de la crítica y del análisis del derecho moderno y de la discusión con conocimiento de los asuntos públicos, de esos que nos podría dar el real carácter de sociedad civil en un Estado Social de Derecho.

Otra conclusión que se puede extraer de este estudio es que para lograr un cambio en la cultura política de los colombianos, los medios de comunicación deben mejorar en su rol como mecanismos para la denuncia, el control, la vigilancia, el seguimiento y la formación de la opinión pública. Dichos medios deben contribuir de manera objetiva a la formación de ciudadanos más críticos con los actos de corrupción y que estén preparados para decidir conscientemente sobre las personas que los representarán en los cargos de elección popular. En ese sentido, las facultades de comunicación y las agremiaciones de periodistas deben abogar constantemente por la existencia de un periodismo independiente que tenga una vocación hacia la investigación, siendo estas premisas el puntal para lograr un mejor concepto sobre la credibilidad del periodista y el medio para el que labora.

Finalmente, a partir del reconocimiento de la corrupción como una práctica asociada a la política y a los procesos democráticos de la sociedad colombiana, es importante que se continúe con una línea de investigación que profundice en las consecuencias que para la democracia y la cultura política de los colombianos ha tenido y podría tener la corrupción. Esto a partir del análisis desde las ciencias políticas de fenómenos como la abstención, la polarización, la intolerancia, la atomización de los partidos, la pérdida de credibilidad en las instituciones o la percepción y el imaginario ciudadano de legalidad en la democracia colombiana.

Referencias Bibliográficas

Amézquita Quintana, C. (2009). *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología. https://www.aacademica.org/000-062/770

Arendt, H. (1997). *¿Qué es política?* Ediciones Paidós. https://elartedepreguntar.files.wordpress.com/2009/06/arendt-hannah-que-es-la-politica1.pdf

Arjona Trujillo, A. M. (2002). La corrupción política: una revisión de la literatura. *Documento de Trabajo 02-14 Serie de Economía 04 Julio*. Departamento de Economía Universidad Carlos III de Madrid. http://hdl.handle.net/10016/38

Arico, J., Pasquino, G., Tula, J., Bobbio, R. y Matteucci, N. (1997). *Diccionario de política*. https://www.researchgate.net/publication/49474541_Diccionario_de_politica

Audelo Cruz, J. M. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, *12*(24), 124-142. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=417/41751459004

Banco Mundial. (s. f.). Consultado el 29 de marzo de 2020. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index

Barrios Cabrera, A. (2018). El 20% de la conversación sobre las elecciones en Colombia pasa por agresividad e intolerancia. ttps://moe.org.co/20-de-conversacion-sobre-elecciones-en-colombia-pasa-por-agresividad/

Califano, B. (2015). Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (19), 61-78.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-49112015000200007&script=sci_arttext&tlng=en

Caruso Fontán, M. V. (2009). El concepto de corrupción. Su evolución hacia un nuevo delito de fraude en el deporte como forma de corrupción en el sector privado. *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, (9), 145-172. https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/FORO0909120145A

Chowdhury A. y Cruz C. (2018). *América Latina y el riesgo del Estado fallido*. Consultado el 30 de marzo de 2020. https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/america-latina-y-el-riesgo-del-estado-fallido/

Contratos públicos, los menos transparentes. (2019). Consultado el 7 de mayo de 2019. https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/contratos-publicos-los-menos-transparentes-OC10654974

Covarrubias González, I. (2005). La globalización de la corrupción. Un efecto perverso de las transformaciones recientes en la política y la democracia. *Bajo el Volcán*, *5*(9), 13-39. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28650902

Cuatro claves para entender el caso del 'cartel de la toga'. (s. f.). Consultado el 7 de junio de 2018-. https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/que-fue-el-cartel-de-la-toga-y-quienes-son-los-investigados-227456

Diccionario de la Lengua Española. (2018). dle.rae.es/?w=diccionario

Diego Bautista, O. (2006). La ética y la corrupción en la política y la administración pública [doctoral dissertation], Andalucía. https://repositorio.biblioteca.unia.es/handle/10334/45

Diego Bautista, O. (2012). *El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular (No. 15)*. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). https://eprints.ucm.es/16348/

Durango Álvarez, G. (2010). El concepto de los derechos fundamentales en la teoría habermasiana: de la acción comunicativa a facticidad y validez. *Revista de Derecho*, (33), 247-276. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=851/85115111011

El Guavio, el mayor descalabro gerencial del siglo (1992). Consultado el 25 de agosto de 2018. http://www.elcolombiano.com/blogs/casillerodeletras/el-guavio-el-mayor-descalabro-gerencial-del-siglo/24218

Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos (2018). Consultado el 25 de agosto de 2018. https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678

Etkin, J. R. (1993). *La doble moral de las organizaciones: los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada.* McGraw Hill.

Franco Agudelo, S. (2003). Momento y contexto de la violencia en Colombia. *Revista cubana de salud pública, 29*(1), 18-36. http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0864-34662003000100004&script=sci_arttext&tlng=en

García, E. (2012). ¿Es Colombia un estado corrupto? La corrupción como problema jurídico y como estado sociológico-moral. Una reflexión sobre el presente de Colombia en el tiempo de los "eveilleurs" (los desmitificadores de sueños), *Universitas*, 125, 187-217. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82528730007

Gilli, J. J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 61, 39-63. http://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli_riim61.pdf

Girola, L. (2008). Del desarrollo y la modernización a la modernidad: De la posmodernidad a la globalización. *Sociológica (México), 23*(67), 13-32. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000200002&lng=es&tlng=

Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gilli.

La "corrupción patológica" es la amenaza de las democracias, afirma Giovanni Sartori (1996). Consultado el 15 de abril de 2019. https://elpais.com/diario/1996/10/30/cultura/846630009_850215.html

Mansilla, H. C. F. (2000). Algunas insuficiencias de la democracia contemporánea una crítica de las teorías de la transición latinoamericana. *Revista de Estudios Políticos*, 108, 77-102. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27610

Márquez Quintero, M. (2009). Enseñanza de la historia del conflicto armado en Colombia: fundamentos para la construcción de propuestas para su enseñanza en el ámbito universitario. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (Colombia), 5*(2), 205-230, Universidad de Caldas, Manizales.

Martínez, L. M. (2011). Tres enfoques y una aproximación al estado de derecho: estado social de derecho, estado de bienestar y estado liberal democrático. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 66, 120-132.

Mejía, A. T. (1978). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. *Colombia hoy*, 102-185. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/55246730/ColombiaSigloyMedio.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DColombia_Siglo_y_Medio_de_Bipartidismo.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200223%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200223T164718Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=98d11e4486af6be5bba4749751d6710cbf9bc02f5ff820c22f4d7887b4afc195

Mejía, J. L. (2012). *Colombia, un país que elogia a los avivatos*. Consultado el 25 de agosto de 2018. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12186782

Mejía Quintana, Ó. (2010). Cultura política mafiosa en Colombia. *Ciencia Política*, 22-42.

Mendoza Ospina, D. M. (2009). *La lógica de la corrupción política: un marco analítico desde la ciencia política* [trabajo de grado]. https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7662

Moreno, R. (2009). *Don Justiniano: etimología de la palabra corrupción*. Consultado el 3 de noviembre de 2019. https://rancholasvoces.blogspot.com/search?q=etimolog%C3%ADa+corrupci%C3%B3n

Neira A. (2018, 4 de marzo). *La polarización golpea la campaña política*. Consultado el 4 de marzo de 2018. http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/analisis-el-peligro-de-la-polarizacion-y-ataques-a-campanas-politicas-189520

No tenemos corrupción, sino crimen organizado: procurador Carrillo. (2019). Consultado el 5 de septiembre de 2019. https://www.elcolombiano.com/colombia/procurador-carrillo-dice-que-en-colombia-no-hay-corrupcion-sino-crimen-organizado-LA11552900

Nasi, C. (2007). Derechización 'a la colombiana' en tiempos confusos: un ensayo especulativo. *Colombia internacional*, (66), 162-183. https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint66.2007.09

Newman, P. V. y Ángel, M. P. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuesta de política*. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf

Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review, 61*(2), 417- 427.

Orrego Larraín, C. (1999). Corrupción: modelos y factores determinantes. *Revista Ciencia Politica, XX*(1), 96 - 125. https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10887/000273644.pdf?sequence=1

Peschard, J. (1994). *La cultura política democrática*. Instituto Federal Electoral.

Pérez, M. A. (2018). *Elecciones de Colombia en la incertidumbre del post conflicto. Colombia, entre la dispersión y la polarización*. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6327420

Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social*. http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf

Schneider, C. y Avenburg, K. (2015). Cultura política: un concepto atravesado por dos enfoques. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 20*(1), 109-131. https://www.redalyc.org/pdf/522/52239303005.pdf

Silva, R. (2017, 28 de julio). *Polarización. Esto no dejará de ser apenas un mapa si continuamos matándonos para callarnos*. Consultado el 25 de agosto de 2018. http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ricardo-silva-romero/polarizacion-polarizacion-politica-en-colombia-113884

Transparencia por Colombia. (2017). *Los colombianos creen que la gente sí puede hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción*. Consultado el 20 de enero de 2019. http://transparenciacolombia.org.co/los-colombianos-creen-que-la-gente-si-puede-hacer-la-diferencia-en-la-lucha-contra-la-corrucion

Transparencia por Colombia. (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción 2017: Corrupción, aún sin solución de fondo*. Consultado el 20 de enero de 2019.

http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2017-corrupcion-aun-sin-solucion-de-fondo

Transparencia por Colombia. (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Consultado el 16 de febrero de 2019.http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/

Tunnermann Bernheim, C. (2005). *Una nueva cultura política para América Latina*. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Nicaragua/cielac-upoli/20120806021649/tunner5.pdf

Uribe de Hincapié, M. T. (1993). *Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana*. http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/8265/1/UribeMariaTeresa_1993_LegitimidadViolenciaCrisispolitica.pdf

Urrego, M. A. (2017). Mitos fundacionales, reforma política y nación en Colombia. *Nómadas*, (8), 10-18. http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_8/08_1U_Mitosfundacionales.pdf

Vargas Murcia, E. D. (2018). Arquehistoria de las políticas de lucha contra la corrupción en Colombia. *COORDENADAS. Revista de historia local y regional*, 2, 135 - 148. http://ppct.caicyt.gov.ar/coordenadas

Villafranco, R. (2005). El papel de los medios de comunicación en las democracias. *Andamios, 2*(3), 7-21.

Warren, M. E. (2005). La democracia contra la corrupción. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 47*(193), 109-141. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182005000100109&script=sci_arttext

Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf

Zuluaga Nieto, J. (1996). Cuando la corrupción invade el tejido social. *Nueva sociedad*, 145, 148-159. http://nuso.org/media/articles/downloads/2539_1.pdf

Anexos

1. Principales casos de corrupción en Colombia en los últimos años

Año	Caso	Implicados	Descripción
1993	El Guavio	Fabio Puyo Vasco, exgerente de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	Según El Colombiano, "el Procurador General, Carlos Gustavo Arrieta, calificó el proyecto eléctrico El Guavio, localizado en Gachetá, Cundinamarca, como el mayor descalabro gerencial del presente siglo. Los sobrecostos alcanzaron los 350 mil millones de pesos" (El Colombiano, 1992). Aunque fue detenido en Estados Unidos y España, Fabio Puyo Vasco nunca fue extraditado ni pagó un día de cárcel. Vive en España desde los años 90 (El Tiempo, 2018).
1993-1994	Foncolpuertos	Luis Hernando Rodríguez, gerente liquidador de Puertos de Colombia	"A través de Foncolpuertos, y con la complicidad de jueces, se pagaron millonarias pensiones de manera irregular. Fueron condenadas 825 personas. Rodríguez, que está en libertad condicional desde 2009, es pensionado del Congreso, pues es viudo de la senadora asesinada Martha Catalina

			Daniels. Costo: $2,5 billones de pesos" (El Tiempo, 2018).
2010	Carrusel de la contratación en Bogotá	El exalcalde de Bogotá Samuel Moreno y su hermano el exsenador Iván Moreno, además de varios funcionarios del Distrito	Los implicados "lideraban una red de contratistas, políticos, abogados para atribuir irregularmente grandes obras distritales y nacionales. Iván fue condenado a 14 años de cárcel y Samuel, a 24 años. En mayo, Álvaro Dávila, uno de los cerebros del desfalco, fue declarado culpable y podría enfrentar 11 años de cárcel. Más de 110 personas han sido procesadas por el caso. Costo: $2,2 billones" (El Tiempo, 2018). El exalcalde de Bogotá, recibió, en febrero de 2019, una nueva condena de más de 30 años y una multa superior a los doscientos mil millones de pesos.
2013	Saludcoop	Carlos Palacino, expresidente de Saludcoop	Carlos Palacino "es investigado por los millonarios recobros que esta EPS le hacía al Estado y que sirvieron para pagar abultadas bonificaciones, finca raíz, viajes e inversiones en el extranjero. Palacino fue capturado en marzo de 2018 y la Fiscalía mantiene en firme el llamado a juicio por el delito de peculado por

			apropiación a favor de terceros. De ser culpable, podría pagar una pena de más de 17 años de cárcel. Costo: $1,4 billones" (El Tiempo, 2018).
2013	Fidupetrol	Magistrados de la Corte Constitucional	De acuerdo con la investigación "Víctor Pacheco fue el abogado de la empresa Fidupetrol, que entregó 500 millones a magistrados de la Corte Constitucional para que le dictaran un fallo de tutela favorable. Tanto él como Hélber Otero, gerente de esa sociedad, fueron condenados a dos años de prisión. En 2018, el exmagistrado Rodrigo Escobar fue condenado a cuatro años El magistrado Jorge Pretelt espera el fallo de la Corte Suprema. Cantidad: $500 millones" (El Tiempo, 2018).
2015	Odebrecht	Presidentes, expresidentes y altos funcionarios de 12 países latinoamericanos	La firma brasileña pagó millonarios sobornos en Colombia y otros 11 países para quedarse con grandes proyectos de infraestructura. Se dice que en Colombia fueron por lo menos 32 millones de dólares. "En el país ya han sido condenadas 5 personas, otras 74 personas están siendo procesadas" (El Tiempo,

			2018). Entre los investigados o condenados están los expresidentes Michel Temer y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Juan Manuel Santos (Colombia), Ollanta Humala y Allan García (Perú) y Danilo Medina (República Dominicana).
2016	Reficar	Funcionarios de los gobiernos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos	De acuerdo con las investigaciones, existe un posible desfalco en el megaproyecto y un sobrecosto de la obra que se estima entre cuatro mil millones de dólares. A finales de 2018, la Fiscalía presentó pruebas en contra de varios directivos de Reficar, entre ellos, Pedro Alfonso Rosales Navarro, Reyes Reinoso Yáñez, Carlos Lloreda y Arturo Laverde.
2017	Desfalco a los recursos de la gobernación de Córdoba	Alejandro Lyons, Edwin Besaile, exgobernadores	"Monto: $87.000 millones. Después de firmar un preacuerdo con la Fiscalía, el exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons, fue condenado a cinco años y tres meses de prisión por haberse apropiado de recursos del Fondo de Innovación, Ciencia y Tecnología de Córdoba. También está siendo investigado por el 'cartel de la Hemofilia'" (El Tiempo, 2018). En estos casos también están

			implicados el exfiscal Gustavo Moreno y los senadores Bernardo Elías Náder y Musa Besaile.
2017	El Cartel de la Toga	Francisco Javier Ricaurte Gómez y José Leonidas Bustos Martínez, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el ex fiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno Rivera, extraditado el mayo pasado a Estados Unidos; el abogado Leonardo Pinilla y el exmagistrado Gustavo Malo Fernández.	Según la Fiscalía, los magistrados tenían una empresa criminal que le ofrecía información privilegiada a sus clientes, además de "retardar los trámites, instrumentalizar medios de comunicación para restar credibilidad a testigos, alteración de evidencias, todo con el objetivo de obtener decisiones con apariencia de legalidad para favorecer a los 'clientes'" (El Tiempo, 2018).

Fuente: Periódico El Tiempo (25 de agosto de 2018)

2. Normas contra la corrupción en Colombia.

1. **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 fin de erradicar la corrupción administrativa.
2. **Ley 412 de 1997**. Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. OEA. Caracas 1996.
3. **Decreto 2405 de 1998.** Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (**PPLCC**)
4. **Ley 610 de 2000**. Proceso de Responsabilidad Fiscal.
5. **Decreto 127 de 2001.** Programa Presidencial para la Lucha contra la Corrupción.
6. **Ley 734 de 2002**. Código Disciplinario.
7. **Ley 970 de 2005** (julio 13) 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.
8. **Decreto 4637 de 2011.** Secretaría de Transparencia. Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Reemplaza la PPLCC.
9. **Ley 1474 de 2011** Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
10. **Ley 1573 de 2012**. Convención de Lucha contra Soborno Internacional.
11. **Documento Conpes 167 de 2013**. Estrategia nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. **PPIA.**
12. **Ley 1712 de 2014.** Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional
13. **Estatutos Contractuales: Ley 80/93 – 1150/2007- 1882/2018**
14. **Ley 909 de 2004.** Carrera administrativa.
15. **Ley 87 de 1993.** Control Interno.

16. **Ley 850 de 2003**. Veedurías ciudadanas.
17. **Ley 678 2001.** Acción de Repetición
18. **Ley 996 2005**. Garantías Electorales
19. **Ley 1437 2011. CPACA.** Deber de información al público (art. 8), Prohibiciones (art. 9), Causales de conflictos de interés, impedimentos, recusaciones para servidores públicos (art.11)
20. **Ley 1757 2015**. Participación ciudadana, rendición de cuentas, control social, veedurías ciudadanas.
21. **Ley 1778**. Responsabilidad personas jurídicas por actos de corrupción transnacional.
22. **Ley 1828 2017** Código Ético y Disciplinario del Congresista
23. **Ley 1881 2018** Pérdida de Investidura
24. **Ley 472 1998** Acciones Populares (Patrimonio público-moralidad administrativa)

Fuente: Adaptado por Carlos Vélez, elaborado por David Suárez Tamayo.