

La Corrupción en la Conceptualización del Estado Colombiano: ¿Simbolismo Normativo, para Repelerla?*

Corruption in the Conceptualization of the Colombia State:
Normative Symbolism, to Repel in?

Diana Mercedes Salazar Solís**

Cómo citar este artículo: Salazar Solís, D. M. (2020). La Corrupción en la Conceptualización del Estado Colombiano: ¿Simbolismo Normativo, para Repelerla? *Revista Verba Iuris*, 15 (44). pp. 107-118.

Resumen

Desde la conceptualización, el Estado colombiano ha sido catalogado como débil, en razón a prácticas clientelistas, cooptado por poderes fácticos, que pueden ser legales o ilegales, entre otros factores, lo que puede deslegitimar su configuración e impedir una reorientación.

Con todo, sea caracterizado como débil, fragmentado, en construcción, poroso, como “*apartheid institucional*”, vale reflexionar sobre la presencia constante de la palabra corrupción al momento de definirlo, así como las medidas normativas implementadas en oposición a ello, que se han señalado como insuficientes o ineficaces.

Palabras clave: Corrupción, Estado colombiano y simbolismo normativo.

Abstract

From conceptualization, the Colombian State has been classified as weak, due to clientelist practices, co-opted by factual powers, which can be legal or illegal, among other factors, which can delegitimize its configuration and prevent reorientation.

However, whether it is characterized as weak, fragmented, under construction, porous, as “*institutional apartheid*”, it is worth reflecting on the constant presence of the word corruption when defining it, as well as the regulatory measures implemented in opposition to it, which have been indicated as insufficient or ineffective.

Keywords: Corruption, Colombian State and normative symbolism.

Fecha de Recepción: 16 de abril de 2020 • Fecha de Aprobación: 19 de junio de 2020

* El presente artículo es producto de la investigación La corrupción en la conceptualización del Estado colombiano. Grupo de Investigación Estado, Derecho y Estudios Internacionales. Línea de Investigación Conflictos Sociales. Universidad Libre Seccional Bogotá D.C.

** Abogada de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Derecho Penal en la Universidad Libre de Colombia, candidata a Doctora de la Universidad Santo Tomás. CvLAC: <https://n9.cl/wscl> Correo: dianasalazarsolis@yahoo.com ORCID: 0000-0001-5146-038X

Introducción

La corrupción no se limita a la actualidad, a tiempos y espacios determinados, ni ocurre de manera exclusiva en el sector público. Tampoco es una práctica que solo afecta a estados débiles, subdesarrollados o tercermundistas. Tanto lo que representa como sus causas fueron detectadas por los pensadores clásicos y su solución puesta a disposición desde tiempos remotos y recientes por la sociología, la economía, la política, el derecho, la filosofía, la psicología, así como su impacto calculado por herramientas cuantitativas.

De ahí que no exista un único concepto para definirla, por ende, tampoco una solución aplicable a todos los casos, las cuales se complejizan con el transcurrir de los años, del mismo modo que su impacto va más allá del que corrompe y el que se deja corromper.

Las prácticas y medidas para repelerla varían según el espacio, el tiempo, los hechos históricos, la configuración de la sociedad, el tipo de Estado, el régimen político, lo que revelan los métodos cuantitativos y cualitativos, lo que se entiende por corrupción en cierto territorio, entre otros factores; pues, asimilado el concepto a una patología el remedio resultaría eficaz, según el examen particular.

Valga precisar que no toda práctica de corrupción se encuentra tipificada como delito; en Colombia, el Código Penal los contempla dentro del Título XV de la Administración Pública. Tampoco solo las conductas punibles tipificadas dentro de este Título son las que afectan este bien jurídico.

En tal razón, en tratándose de este tipo de delitos se requiere conocer lo que a ello precede, a saber, una práctica que abarca causas históricas, culturales, jurídicas, económicas, salariales, administrativas y judiciales, a partir del cual se examinan las medidas adoptadas para repelerlos y el propósito o despropósito, en términos de eficacia.

Pues bien, en este orden de ideas, podría señalarse que la práctica que le precede a los delitos contra la Administración Pública es la Corrupción y las medidas adoptadas para combatirla o repelerla, en Colombia, lo que se conjuga con la herencia del sistema legal continental, ha sido, en su mayoría, normativa. De manera, pertinente resulta examinar los antecedentes, sobre la corrupción desde la caracterización del Estado colombiano y la eficacia de las medidas normativas adoptadas en oposición a ella.

La Corrupción en la Conceptualización del Estado Colombiano

En América Latina, según Flabián Nieves y Carolina Sampó, quienes distinguen de manera secuencial entre Estados débiles, anómicos y fallidos, hay un círculo, un ciclo infinito entre estado débil y crimen organizado. Esto se entiende en la existencia de un Estado débil porque hay corrupción y esta permite que existan las mafias y ello como consecuencia de la debilidad del Estado en la ejecución de políticas que permiten el control, ya sea punitivo, judicial o económico hacia la eficacia y la transparencia de lo público (Sampó, 2016).

En estudios producidos desde finales de los 80, demuestran que en América Latina el Estado ha sido concebido como débil, por el clientelismo, en razón al uso indebido de la Administración Pública. En los 90, con el Estado modernizador, en el marco de la globalización, para Manuel Castells, cuando se produjo el cambio de nacional-popular a liberal; en países como Ecuador, Colombia y Venezuela se frenó este proceso, por el mantenimiento de los intereses en torno a la economía pública (Castells, 1999).

En tal medida, donde la política oscila entre la liberalización y el mantenimiento de lo tradicional, como en Colombia, el Estado entra en descomposición y desde la política del escándalo, los medios

de comunicación han revelado corrupción sistémica en Colombia, Bolivia, Paraguay, Venezuela, la mayor parte de América Central y el Caribe y en México, lo que deslegitima al Estado y bloquea su capacidad de maniobra en un momento decisivo de reorientación (Castells, 1999).

En lo que respecta al Estado colombiano, a partir de un análisis histórico y político, en el marco de la globalización, para Luís Orjuela se caracteriza por ser un Estado débil con una sociedad civil fragmentada, por cuanto el paso de la premodernidad a la modernidad, además de que se quedó a medio camino, puso en evidencia un pacto mutuamente beneficioso del frentenacionalista; conservadores y liberales, que facilitó las relaciones políticas de carácter clientelista, basado en un sistema piramidal de lealtades personales, con tendencia de la clase política a tomar en su propio beneficio posesión de los recursos públicos, que sustituyen la acción del Estado, como factor de identidad política, cohesión y limita sus posibilidades de modernización (Orjuela, 1998). Siendo reemplazado por el clientelismo, además de los narcotraficantes, los grupos guerrilleros, y los llamados grupos de defensa y justicia privada; factores de crisis que, desde finales de la década de los ochenta, se articularon para producir una situación de anomia, y que no se superó con la Constitución Política de 1991 (Orjuela, 1998).

En contraste con lo expuesto, Fernando E. González refuta la tesis del Colapso del Estado colombiano y lo considera: En Construcción, al tiempo que sostiene que el Frente Nacional sí logró alguna *modernización del aparato del Estado* y cierta *despolitización y profesionalización de los funcionarios estatales*; sin embargo, las nuevas instituciones tuvieron que adaptarse al otorgamiento de prebendas y la contraprestación de favores (González, 2003).

Dado que, cuando el Estado se moderniza, y el poder político tradicional se resiste, el clientelismo cumple una función inclusiva en la política de las clases medias y bajas que altera lo menos

posible el orden oligárquico existente, única posibilidad de acceso a los bienes y servicios que debería prestar el Estado, con la posibilidad de expresar las necesidades e intereses de grupos y regiones particulares en el poder central. Para la sociedad, puede ser un sistema primitivo de la seguridad social que alimenta los sectores populares (González, 2003).

Para Jorge Cuervo estamos frente a un *Estado Poroso*, por cuanto, como objeto de estudio, el Estado colombiano ha sido sobredimensionado en su capacidad de regulación y subestimado en su capacidad de conducción política; pues, luego del Frente Nacional surge una debilidad selectiva, por la participación de partidos políticos y poderes fácticos, siendo un Estado con diferentes niveles de legitimidad. De un lado, zonas de alto desarrollo, alta legitimidad y capacidad de regulación; y por otra parte, zonas de muy baja institucionalización, con escasa legitimidad y muy poca capacidad de regulación de los conflictos sociales (Cuervo, 2003).

Los poderes fácticos, que pueden ser legales o ilegales, han ocupado el espacio dejado por el Estado. Los ilegales y territoriales como las guerrillas, los paramilitares o los narcotraficantes; y los legales, dentro de un escenario institucional, como el clientelismo, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, grupos de interés y gremios económicos. No obstante, ello no es un síntoma de crisis de legitimidad ni siquiera es un factor de desestabilización, con todo, concluye que, por la situación de guerra en la que se encuentra el país, es necesario fortalecer el Estado (Cuervo, 2003).

No así lo consideró Andrés Díaz, quien reconoció la *crisis de legitimidad del sistema político y de rendimientos y adaptación del sistema económico*, lo que impidió la materialización de un Estado social de derecho en Colombia, como formalmente lo establece la Constitución de 1991, a causa de las relaciones de poder entre sectores subalternos y sectores dominantes (Díaz, 2009).

Los primeros que corresponden a los movimientos sociales y los partidos políticos diferentes a los tradicionales y los segundos a los partidos políticos tradicionales, liberales y conservadores, en cabeza de quienes, por medio de los acuerdos bipartidistas, se distribuyó el control tanto de la administración pública como del aparato burocrático, a través de la práctica del clientelismo, lo que conllevó detentar el control del monopolio de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales (Díaz, 2009).

En similar sentido, desde el enfoque de políticas públicas que distingue tres antecedentes: (i) la burocracia; (ii) la teoría de las organizaciones; (iii) y el Management Public, que consiste en aplicar dentro de la administración pública prácticas gerenciales propias del sector privado, Santiago Arroyave ha sostenido que estos propósitos no se han logrado (2011).

Contrario a ello se evidencia un contexto de corrupción, clientelismo e ilegalidad adheridos al sistema político, lo que impide el fortalecimiento de las instituciones territoriales y constituye un triángulo de hierro en el que *“los funcionarios necesitan de los políticos para alcanzar sus cargos y mantenerlos, los políticos necesitan de los empresarios para poder financiar sus campañas y los empresarios de los políticos para crear Leyes que beneficien a sus empresas”*, con lo que se concentra el poder, en beneficio de unos pocos y obstaculizando el desarrollo de una gobernanza (Arroyave, 2011).

A este respecto, Carlos Rúa ha considerado que se trata de un problema de ilegitimidad material, en cuanto las estructuras que edifican el Estado no están cumpliendo con los cometidos definidos en la Constitución del 91, ello por múltiples factores como la prevalencia de los intereses particulares, la elección de representantes con nexos con grupos ilegales, la corrupción administrativa y el clientelismo, lo que conduce a la captura o cooptación del Estado, por una ilegitimidad material en el modelo de Estado definido por el Constituyente (Rúa, 2013).

En ese sentido, la corrupción y el clientelismo son los detonantes de la ilegitimidad estatal, pues el cumplimiento de los fines esenciales del Estado definidos por la Constitución se transforma por el logro de intereses y lealtades particulares. Desde esta óptica distinguió dos tipos de legitimidades: una formal y otra material, en el sentido que cuando las actuaciones responden a intereses particulares contrarios al interés público, el ejercicio del poder político carece de legitimidad, en el sentido material, aun cuando en apariencia goce de legitimidad formal (Rúa, 2013).

En tanto, Mauricio García y José Espinosa utilizaron la expresión *“apartheid institucional”*, para referirse a los territorios donde el Estado es precario o inexistente, en el entendido que, en Colombia, se trata de una segregación respecto de la prevalencia de unas zonas sobre otras, siendo su fuente el déficit del poder estatal; realidad social que reduce los principios de territorialidad y soberanía estatal a meros propósitos normativos e inefectivos; por lo que de ello surge para los habitantes el amparo institucional que los saque del abandono y vulnerabilidad en el que se encuentran. (Espinosa, 2013).

Obsérvese que una de las dificultades con las que cuentan las Leyes encaminadas a proscribir y combatir la corrupción en buena parte de los países del continente se encuentra con el hecho de que *“las prácticas corruptas han sido validadas por prácticas clientelistas entre la administración pública y las empresas contratantes”*. Estas prácticas están tan arraigadas en las costumbres que son justificadas, o al menos toleradas y en todo caso preferidas, cuando se trata de escoger entre ellas y lo que dice la Ley. (Espinosa, 2013).

A propósito, retomando a Luis Orjuela, desde una perspectiva Estado-céntrica, define el clientelismo como un legado premoderno de una sociedad agraria y tradicional, que sirve como factor de identidad y cohesión, predeterminado por la ausencia de una política social y estatal, con consecuencias negativas para la legitimidad del sistema político colombiano (Orjuela, 2000).

Puesto el ejemplo en el Sistema del Control Fiscal Nacional, en tratándose de las prácticas atrás referidas, Héctor Ochoa y Sandra Charris señalan que pese al modelo de Estado establecido en 1991, se han detectado deficiencias que han impedido su materialización, como el clientelismo; pues, el Congreso no debería buscar posteriores beneficios a la elección del Contralor General de la República, sino comprender la importancia de la actividad de controlar el legítimo Gasto Fiscal para el adecuado funcionamiento del Estado Social de Derecho; además, los vaivenes politiqueros y clientelistas de las asambleas y concejos no facilitan el ejercicio de funciones tecnificadas y con especialización en los procedimientos (Charris, 2003).

En este contexto, adviértase que Rafael Ballén explica como Platón advirtió la corrupción de las Leyes y las costumbres, a lo cual se opuso desde los discursos de la moralidad y la ética, de ahí que sus estudios se centraran en el Estado a partir de la trilogía de educación, política y ética, y la necesidad de que los inspectores de los magistrados sean mejor que ellos, así como adelantar auditorias justas e incorruptibles, si es así el país es feliz, de lo contrario, se destruye. En este texto de 2011, también se sostiene que tal fenómeno es actual en Colombia, lo mismo que hace 2.400 años, de manera que, cuando se desemboca las sociedades se fragmentan y la organización política se destruye (Ballen, 2011).

Platón insistió en los requisitos de los candidatos a inspectores, tales como: la virtud, la edad, el periodo, lista de candidatos, la prohibición de que quien se postula pueda elegir, la ocupación de los puestos de honor en las festividades, los actos solemnes en su cortejo fúnebre, ceremonias de honor, su cercanía o la representación de Dios; pues aquéllos son los modelos y paradigmas de los magistrados; por el contrario, para quien no supere el control de los auditores las decisiones serán públicas, de hallarse culpable la condena será la muerte y cualquier ciudadano lo puede acusar. Por consiguiente, la observancia a

la ética conllevaba para los magistrados, auditores e inspectores honores y privilegios, mientras que la falta de rectitud comportaba la pérdida de todo (Ballen, 2011).

En estas condiciones entonces, donde el Estado colombiano ha sido definido como Estado débil, con una sociedad civil fragmentada, en construcción, poroso o en crisis de legitimidad, la corrupción y las medidas normativas es una constante al momento de conceptualizarse y mitigarse, vale preguntarse por la eficacia de éstas, adoptadas en oposición a la corrupción.

¿Simbolismo Normativo, para Repeler la Corrupción?

Pues bien, partiendo de la herencia del *sistema legal continental* aplicado en Colombia, cuya fuente principal es la Ley, lo que puede conllevar a que las realidades sociales se intentan prevenir, controlar y sancionar, en el mayor de los casos, con la expedición de normas, muchas de ellas de carácter penal, frente a lo cual la corrupción no ha sido la excepción, pues, pese a los esfuerzos para repelerla mediante el compendio normativo, creación de programas e instituciones, las mismas han resultado insuficientes, de acuerdo con indicadores cuantitativos¹.

¹ Aunque se reconocen las limitaciones de las herramientas de medición, se tienen en cuenta los de primera generación, como el Índice de Percepción de la Corrupción y los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial. También los informes del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), los que enseñan que las normas colombianas cumplen con los estándares internacionales y cuentan con un marco legal suficiente, para la prevención, control y sanción. Los documentos de política como el Conpes 3186 de 2002; el 3361 de 2005; el 3627 de 2007 y el 3654 de 2010. En armonía con lo anterior, Édgar Martínez muestra los resultados producto de la aplicación de herramientas de medición, estadísticas y encuestas, en relación con la frecuencia de las fuerzas impulsoras de la corrupción y, los números de casos reportados por la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía y la serie anual de sanciones (Ramírez, 2010).

Obsérvese que, de un lado, las que se pasan a ver, conforme el análisis histórico del Estado colombiano, son algunas de las prácticas de corrupción con mayor impacto, reconociendo que es difícil cuantificarlas, por cuanto con el tiempo surgen nuevas, inclusive algunas percibidas como legales, con alto nivel de tolerancia:

- Clientelismo.
- Nepotismo.
- Desconocimiento de normas de presupuesto y contratación.
- Desconocimiento de mecanismos idóneos en la selección y nombramiento de personal.
- Utilización de información privilegiada.
- Utilización de la capacidad discrecional del funcionario para favorecer intereses particulares
- Sobornos.
- Abuso de autoridad.
- Compra de votos.
- Utilización de Lobby por parte de la Rama legislativa para influir en la destinación de recursos públicos.
- Uso inapropiado de normas referentes a la utilización del presupuesto.
- Celebración Indebida de Contratos.
- Enriquecimiento Ilícito por parte de funcionarios.
- Discrecionalidad para favorecer intereses particulares.
- Uso de Información privilegiada.
- Alteración Fraudulenta del Mercado.
- Malversación de Fondos Públicos.
- Fraude.
- Financiación de campañas políticas con recursos públicos.

- Destinación de inversiones por imposición de grupos armados.
- Falsedad en documentos Públicos.
- Contratación fraudulenta.
- Predios rurales convertidos en zonas francas.

Incluso, algunas de las prácticas han sido bautizadas en el contexto interno, según Édgar Ramírez y Juan Martínez, está el caso del “*Carrusel de la contratación*” o la “*Mermelada*”, de manera que, la contratación estatal es uno de los mayores focos del clientelismo, pues, es en este escenario donde se pagan los favores políticos y resulta más evidente la injerencia de estas prácticas, toda vez que, por su intermedio se ejecutan los recursos públicos destinados a cumplir las finalidades del Estado (Juan, 2006).

De otro lado, el Título VX del Código Penal de 2000 en protección del bien jurídico de la Administración Pública, artículos 397 a 434 del Código Penal, contempla los siguientes tipos penales:

- *Peculado por Apropiación;*
- *Peculado por Uso;*
- *Peculado por Aplicación Oficial Diferente;*
- *Peculado por Aplicación Oficial Diferente frente a Recursos de la Seguridad Social;*
- *Peculado Culposo;*
- *Peculado Culposo frente a Recursos de la Seguridad Social Integral.*
- *Omisión del Agente Retenedor o Recaudador.*
- *Destino de Recursos del Tesoro para el Estímulo o Beneficio Indebido de Explotadores y Comerciantes de Metales Preciosos.*
- *Fraude de Subvenciones.*
- *Concusión.*
- *Cohecho Propio.*
- *Cohecho Impropio.*
- *Cohecho por Dar u Ofrecer.*

- *Violación del Régimen Legal o Constitucional de Inhabilidades e Incompatibilidades.*
- *Interés indebido en la Celebración de Contratos.*
- *Contrato sin Cumplimiento de Requisitos Legales.*
- *Acuerdos Restrictivos de la Competencia.*
- *Tráfico de Influencias de Servidor público.*
- *Tráfico de Influencias de Particular*
- *Enriquecimiento Ilícito.*
- *Prevaricato por Acción.*
- *Prevaricato por Omisión.*
- *Abuso de Autoridad por Acto Arbitrario e Injusto.*
- *Abuso de Autoridad por Omisión de Denuncia.*
- *Revelación de Secreto.*
- *Utilización de Asunto Sometido a Secreto o Reserva.*
- *Utilización Indevida de Información Oficial Privilegiada.*
- *Asesoramiento y Otras Actuaciones Ilegales.*
- *Intervención en Política.*
- *Empleo Ilegal de la Fuerza Pública.*
- *Omisión de Apoyo.*
- *Usurpación de Funciones Públicas.*
- *Simulación de Investidura o Cargo.*
- *Usurpación y Abuso de Funciones Públicas con Fines Terroristas.*
- *Abuso de Función Pública.*

Adicionalmente, la siguiente evolución de la regulación orientada a proteger la Administración Pública de derecho interno e instrumentos internacionales, por referenciar algunos:

Instrumentos Internacionales

- *Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia (Washington, EEUU, febrero de 1991);*
- *Cumbre de las Américas (Miami, EEUU, del 9 al 11 de diciembre de 1994);*
- *Convención Interamericana contra la corrupción, de la Organización de Estados Americanos (Caracas, Venezuela, en 1996);*
- *Convención Interamericana contra la corrupción, aprobada por la OEA el 29 de marzo de 1996;*
- *Recomendación 32 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Grupo Político de los Ocho en Lyon (Francia), el 29 de junio de 1996.*
- *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción, aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997.*
- *Convención contra el cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros, de la OCDE (París, Francia, 1997);*
- *Informe del X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Viena el 28 de enero de 1997;*
- *Convenio sobre La lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997.*
- *Acuerdo por el que se establece la Convención penal sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1998.*
- *Disposición relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, aprobada*

- *por el Consejo de la Unión Europea el 22 de diciembre de 1998.*
 - *Foro Iberoamericano de combate a la corrupción (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 y 16 de junio de 1998);*
 - *Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio (Santiago de Chile, 4 de noviembre de 1998);*
 - *Convención civil sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999.*
 - *Conferencia Transparencia para el crecimiento de las Américas (Centro Carter, EEUU, mayo de 1999);*
 - *Convención anticorrupción de la ONU;*
 - *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos;*
 - *Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales;*
 - *Resolución 54/128 de la Asamblea General, por cuyo medio se establecen las “Conclusiones y recomendaciones” aprobadas por la Reunión del Grupo de Expertos contra la Corrupción y sus Circuitos Financieros, celebrada en París del 30 de marzo al 1 de abril de 1999;*
 - *Declaraciones del Primer Foro Mundial contra la corrupción, celebrado en Washington D. C., del 24 al 26 de febrero de 1999 y del Segundo Foro Mundial celebrado en La Haya en 2001.*
 - *Modelo de Código de Conducta para los titulares de Cargos Públicos, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de mayo del 2000.*
 - *Los principios para la lucha contra la corrupción en los países de África de la Coalición Mundial para África.*
 - *Los convenios y los protocolos conexos de la Unión Europea sobre corrupción.*
- ## Derecho Interno
- *Decreto-Ley 128 de 1976 que regula inhabilidades e incompatibilidades;*
 - *Decreto 1860 de 1991, por cuyo medio en el gobierno del presidente César Gaviria se constituyó un Convenio Tripartito entre la Presidencia de la República, la Contraloría General de la Nación y al Procuraduría General de la Nación;*
 - *La Constitución Política de 1991, en los artículos 23, 90, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 183, 184, 209 y 270, prevé preceptos orientados a la protección de la Administración Pública;*
 - *Ley 80 de 1993, por medio de la cual se prevén normas de transparencia en la Contratación Pública;*
 - *Decreto 2098 de 1994, mediante el cual en el gobierno del presidente Samper se creó la Consejería Presidencial para la Administración Pública;*
 - *Decreto 2232 de 1995 mediante el cual se expiden las normas relativas al Formulario Único de Bienes y rentas;*
 - *Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa;*
 - *Ley 200 de 1995, por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único Disciplinario;*
 - *Ley 270 de 1996, por cuyo medio se implementa el Estatuto de la Administración de Justicia;*

- *Ley 412 de 1997, a través de la cual se aprobó la Convención Interamericana Contra la Corrupción;*
 - *Decreto 1681 de 1997 que fusionó la Comisión a la de Moralización;*
 - *Ley 489 de 1998 que regula la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional;*
 - *Ley 472 de 1998 que regula el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo.*
 - *Ley 508 de julio de 1999 la que en el capítulo II, artículo 4º, prevé la creación de Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública;*
 - *Decreto 2517 del 16 de diciembre de 1999 que define los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública;*
 - *Decreto 978 de 1999 que reestructuró la Comisión de Moralización.*
 - *Ley 610 de 2000, por cuyo medio se establece el trámite de los procesos de Responsabilidad Fiscal de competencia de las contralorías;*
 - *Ley 678 de 2001 a través de la cual se reglamenta la Acción de Repetición o de Llamamiento en Garantía con fines de repetición;*
 - *Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único;*
 - *Ley 850 de 2003 que reglamentan las Veedurías Ciudadanas;*
 - *Ley 970 de 2005 que aprobó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción;*
 - *Ley 909 de 2004, por cuyo medio se regula el empleo público, la Carrera Administrativa, Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones;*
 - *Ley 1150 de 2007 que contempla Leyes de Contratación Pública, medidas de transparencia y eficiencia;*
 - *Ley 1474 de 2011, nuevo Estatuto Anticorrupción;*
 - *Ley 1573 de 2012 que aprobó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, entre otras.*
- De lo visto surge necesario señalar que, pese a que existen más tipos penales que las prácticas de corrupción con mayor incidencia, no todas se encuentran tipificadas; aun cuando, desde el paso del Estado liberal colombiano al moderno, han sido detectadas como determinantes; por ejemplo, el clientelismo, sin que se diga que elevarlo a conducta punible sea una solución eficaz.
- En este sentido, Dilia Gómez sostuvo que (por poner otro ejemplo) la Colusión, entendida como el pacto ilícito en detrimento de un tercero, se presenta tanto en el sector privado como en el sector público, y generalmente precede una competencia injusta, un proceso licitatorio complejo y contactos personales en la entidad contratante, por manera que cuando los competidores se coluden reducen las posibilidades de que el Estado adquiera la mejor oferta en el mercado, lo que conlleva una ineficiente utilización de los recursos. Desde esta óptica, la autora repara en que a pesar de ser Colombia el país por excelencia en normas, no hay una que regule de manera íntegra esta práctica, por cuanto el delito de *Acuerdos Restrictivos de la Competencia* no incluyó las conductas entre el sector privado (Gómez, 2014).
- De manera concordante, Mario Algarra sostuvo que su origen puede estar relacionado a la baja y poca efectiva penalización de delitos contra la administración pública, lo que a su vez responde a la deficiencia y falta de capacitación adecuada para los fiscales y Policía Judicial, dada la complejidad que reportan este tipo de delitos, a lo que se suma la mala redacción de los tipos penales, sobre todo los relacionados con la contratación, como el de celebración indebida de contratos que se torna en blanco, por lo que

consideró que se requiere urgente una reforma a nivel penal (Algarra, 2011).

En cambio, para Camilo Ossa, el problema de la Colusión no radica en la normatividad, debido a que está prevista en el artículo 27 de la Ley 1474 de 2011, incluso desde la interpretación armónica en otros procedimientos estas prácticas resultan prohibidas, sino en fortalecer la entidad encargada de cumplir la Ley, en la fase investigativa e informativa del curso de la denuncia (Ossa, 2014).

Para, Carolina Isaza, quien analiza los esfuerzos anticorrupción entre 1999 y 2010, destacando como pionera la generación de Leyes para prevenir y sancionar la corrupción. A este respecto, examina los informes del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), los que enseñan que las normas colombianas cumplen con los estándares internacionales y cuentan con un marco legal suficiente, para la prevención, control y sanción.

De otro lado, las políticas públicas de las que se señalan su inexistencia, pero se detallan los documentos de política como los Conpes 3186 de 2002; 3361 de 2005; 3627 de 2007 y 3654 de 2010. Se suma la creación de organizaciones y agencias, algunas que fueron cambiando en el tiempo, suprimidas o se mantuvieron, con todo, concluye la autora que las medidas hasta ahora utilizadas no han resultado eficaces, en razón al privilegio formal a la norma y sanción, y no a la prevención (Isaza, 2011).

Desde la sociología, Émile Durkheim planteó el problema de por qué la tendencia a no cumplir las normas o por qué la ausencia de normas, a través de lo que denominó anomia y desde ese entendido abordó temáticas como la conciencia colectiva, la solidaridad, la representatividad de los gobernantes y la moral. Expuso que la naturaleza de los sentimientos colectivos da cuenta del crimen y de la pena.

De modo que, cuando se aparecen los gobernantes es porque esa conciencia común se halla

difusa. De allí que los representantes de ésta deben participar del respeto que inspira y la autoridad que ejerce, de lo contrario la debilita, actos que de darse deben ser rechazados y combatidos por ofender la conciencia común (Durkheim, 2001).

Particularmente, por la carencia de eficacia de las normas, reduciéndose a un simbolismo normativo o lo que define Pierre Bourdieu como razón escolástica, en el entendido que:

“Lo específico del campo jurídico es la ilusión de neutralidad, de universalidad, de autonomía y de desinterés (incluso bajo la apariencia del interés general) que constituye discursos y rige prácticas, construyendo imaginarios, representaciones y redes de significación de los ocupantes del campo. Es decir, la ilusión del derecho”. (Ramírez, 2011).

En Colombia, recientemente, el sociólogo Víctor Reyes Morris se ha ocupado del tema, para explicar lo concerniente a espacios, tiempos y conflictos anómicos, estudio en el que señaló que *“el concepto de anomia ofrece un ámbito de perfecto encuentro entre la Sociología y el Derecho.”* (Pág. 21) y, también ha indicado que, en general,

“el concepto de anomia, podría considerarse un concepto más de tipo sintomático (...) no se debe entender que la anomia sea la simple violación de normas. Es más que eso.

Es un estado permanente o relativamente duradero de incumplimiento de las normas; si utilizáramos el lenguaje médico, diríamos que la anomia es un estado crónico de violación o incumplimiento normativo, aun cuando también puede ser agudo cuando la sociedad pierde, quizás por la vía de la crisis de sus instituciones su estabilidad y da pie a la pérdida de cohesión (solidaridad) y referentes normativos” (Reyes, La anomia. Espacios, tiempos y conflictos anómicos, 2016).

En ese sentido, Ricaurte Carrero señaló que América Latina presenta un *cuadro anómico*, la década de los 80 no significó para muchos el paso

al Estado de Derecho, esto es, con pulcritud de los funcionarios y la igualdad frente a la Ley, contrario a ello, característico resulta el aparato burocrático ineficiente, con funcionarios corruptos e irrespeto al ciudadano común, propio del Estado anómico, en cuanto a la aplicación particular y contradictoria de las normas, con excepciones como Chile, Argentina y México, la población no se adhiere al derecho formal, sino a las reglas informales aceptadas socialmente (Carrero, 2008).

De manera concordante, Emilio Checa retoma el pensamiento de Peter Waldmann para señalar que los Estados latinoamericanos no representan seguridad y orden público, por el contrario, se advierte como una fuente de inseguridad e irregularidad, lo que denota su carácter anómico. También por los límites al poder público, no alcanzar el monopolio de la fuerza legítima y llevar a cabo la recaudación fiscal integral (Checa, 2004).

En tanto Marta Gerez, quien distingue entre culpa, anomia y violencia, reflexiona sobre cómo la Ley captura al hombre, cómo la subjetividad se apropia del discurso de la Ley, igualmente, asocia el término sociológico de anomia con el significado psicoanalítico del superyó, respecto de la afectación desobligante que surge de la Ley, lo que contrasta con la eunomia, en el entendido que es la situación donde las normas funcionan, garantizan el equilibrio y la integración social.

Conclusión

Puestas las cosas de esta manera, brevemente, puede verse que el Estado colombiano ha sido definido como capturado, colapsado, en construcción, siendo práctica constante desde su conceptualización la corrupción, lo cual se ha tratado de mitigar con profusa tipificación y modificación de categorías normativas, respecto de las que vale preguntarse si se reducen a un simbolismo normativo, por su ausencia de eficacia, al tiempo que surge imperioso reflexionar sobre los despropósitos de las medidas que privilegian

el formalismo, a través de la norma y se apartan de la mirada holística de las causas, para ofrecer respuestas menos simbólicas y más eficaces.

Referencias Bibliográficas

- Algarra, M. (2011). Normatividad en los delitos contra la Administración Pública: Vacíos en materia de contratación. *Rostros y rastros*, 68-84.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Medellín: *Revista FORUM Departamento de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Colombia.
- Ballen, R. (2011). *Platón y los sistemas de control*. Bogotá: Rostros y Rastros No. 6.
- Castells, M. (1999). *Globalización, Identidad y Estado en América Latina*. Santiago, Chile: Ponencia Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Carrero, R. (2008). Estado anómico y seguridad procesos históricos. *Universidad de Los Andes*, 183-192.
- Charris, H. O. (2003). *Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano*. Cali: esdtud.gerenc. v.19, n.89.
- Checa, E. (2004). *De "el Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina"* de Peter Waldmann América Latina hoy. Universidad de Salamanca, 171-173.
- Cuervo, J. I. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia. Bogotá: *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3.
- Díaz, J. A. (2009). Estado Social de Derecho y Neoliberalismo en Colombia: Estudio del Cambio Social a Finales del Siglo XX. Manizales: *Revista de Antropología y Sociología VIRAJES*, Edición No. 11 2009.
- Durkheim, É. (2001). *La División del Trabajo Social*. Madrid: 2001.

- Espinosa, M. G. (2013). *El derecho al estado. Los efectos legales del apartheid en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Garzón, M. (2014). Corrupción y Economía. Bogotá: *Revista del Observatorio de Derechos Humanos*.
- Gómez, D. (2014). Corrupción y colusión: asuntos del sector empresarial en Colombia. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores.*, 17-56.
- González, É. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia. Bogotá: *Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos*.
- González, F. E. (2003). *¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia: ¿Una mirada desde la historia?* Bogotá: Colombia Internacional, núm. 58.
- Isaza, C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. Bogotá: *Revista Opera*.
- Juan, M. É. (2006). La corrupción en contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoconstitucionalismo: *Reflexión Política*. Universidad Autónoma de Bucaramanga, 148-162.
- Martínez, P. (2011). La corrupción en Colombia: Necesidad de refundar las bases de la confianza social. Bogotá: *Revista de Derecho y Economía*, núm. 35.
- Orjuela, L. (2000). *La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y conflicto armado*. Bogotá: Colombia Internacional.
- Orjuela, L. J. (1998). El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. Bogotá: *Revistas de Estudios Sociales*, núm. 1.
- Ossa, C. (2014). Tratamiento de la colusión en la contratación pública: una visión del caso colombiano. *Revista de Derecho*, 233-263.
- Ramírez, E. M. (2010). *La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana*. Bucaramanga: Reflexión Política.
- Ramírez, Á. M. (2011). *Sociología del Campo Jurídico en Colombia Relaciones y Perspectivas: El capitalismo simbólico jurídico.*, 37.
- Reyes, V. (2011). Tiempo anómico. *Rev. Colomb. soc. Volumen 34, número 1*, 103- Universidad Santo Tomás 126.
- Reyes, V. (2016). *La anomia. Espacios, tiempos y conflictos anómicos*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rua, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho. Talca, Chile: *Revista ius et Praxis*.
- Sampó, F. N. (2016). ¿Estados fallidos? o sobre la imposibilidad de constituir el estado nación moderno. Bogotá: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 11, núm. 1.