

Control Fiscal Eficiente desde la Perspectiva de la Ética, la Moral y los Valores para Evitar La Corrupción en Bogotá, D.C.

JAIME RAÚL ARDILA BARRERA



2014



Director UNICIENCIA Bucaramanga
Diego Otero Prada

Control Fiscal Eficiente desde la Perspectiva de la Ética, la Moral y los Valores para Evitar La Corrupción
en Bogotá, D.C.
ISBN: 978-958-58406-6-9

Autor:
Jaime Raúl Ardila Barrera

Primera Edición: Diciembre 2014

PRODUCCIÓN EDITORIAL
Departamento de Comunicación y Publicaciones
Dirección: Beatriz Acuña Acevedo

Diseño y diagramación: Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA

Corrección de estilo: María Consuelo Moreno González

Impreso en Colombia- Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo- UNICIENCIA.

*A mi esposa Adriana y a mi hijo Andrés Felipe,
a quienes agradezco el apoyo incondicional
que me brindan para alcanzar mis metas
personales y profesionales.*

*A mis amigos de la Auditoría General de la
República, especialmente a Fredy Céspedes,
Mauricio Cruz, Reynaldo Ríos e Isabel
Martínez, con quienes compartí gratas
experiencias de trabajo que inspiraron el tema
objeto de investigación.*

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	13
1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES SOBRE LA ÉTICA, LA MORAL Y EL DERECHO	41
1.1. ÉTICA Y MORAL	41
1.2. LA ÉTICA, LA MORAL Y EL DERECHO	49
1.3. ÉTICA, DERECHO Y FUNCIÓN JUDICIAL.	68
2. ELEMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LA RELACIÓN ENTRE LA ÉTICA Y LA MORAL	72
2.1. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN POSIBLE MODELO	72
2.2. MODELO ANTROPO-ONTOLÓGICO-SOCIOCULTURAL	89
3. LA FORMACIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL Y EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS	93
3.1. LA FORMACIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS EN LA SOCIEDAD	93
3.2. ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA CONDUCTA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	99
4. ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRELA CORRUPCIÓN	107
4.1. DEFINICIÓN	107
4.2. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN	111
4.2.1. La crisis de valores como causa de corrupción	112
4.2.2. Los altos niveles de desigualdad como causa de la corrupción	113
4.2.3. La falta de eficacia y oportunidad de los organismos de control como causa de la corrupción	115
4.3. CONDUCTAS QUE PUEDEN ENMARCARSE COMO CORRUPCIÓN	116
4.3.1. Corrupción política	119
4.3.1.1. El Clientelismo	119
4.3.1.2. Nepotismo	120
4.3.1.3. Compra de votos	122
4.3.2. Corrupción tributaria	123

4.3.3.	Corrupción privada, abuso del poder ejercido por cargos empresariales	124	7.5.	REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL: UN PROYECTO DE LA AUDITORÍA GENERAL PARA FORTALECER EL CONTROL FISCAL COLOMBIANO.	168
4.3.3.1	El pacto global para prevenir la corrupción en el sector privado	128	7.5.1.	Nuevos fundamentos constitucionales para el diseño de una política pública de control fiscal	169
4.3.4.	Corrupción en la contratación pública	130	7.5.2.	Nuevos fundamentos legales para el diseño de una política pública de control fiscal	170
4.4.	CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN	132	7.5.3.	Otras acciones para la eficacia del control fiscal que no requieren reforma jurídica	171
4.4.1.	En el nivel nacional	132	7.6.	CONTROL FISCAL CON PEDAGOGÍA SOCIAL.	172
4.4.2.	Consecuencias internacionales	134	7.6.1.	Objetivo del proyecto.	173
5.	POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN	136	7.6.2.	El proyecto y la identificación de causas y consecuencias de la corrupción	174
5.1.	¿EXISTE EN COLOMBIA UNA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN?	136	7.6.3.	Metas del proyecto	176
5.2.	HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LA CORRUPCIÓN	138	7.6.4.	Programa de Auditores Universitarios como estrategia de pedagogía y participación	178
6.	ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ	143	7.7.	CONSTRUCCIÓN DE MAPAS DE RIESGOS	178
6.1.	ANÁLISIS Y APROXIMACIÓN FRENTE A LAS CAUSAS DE CORRUPCIÓN EN LAS CIUDADES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA	143	7.7.1.	Mapas de riesgos de la Función Pública	179
6.2.	BREVE RESEÑA DE LAS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS Y SOCIOLOGICAS DEL DISTRITO CAPITAL.	144	7.7.1.1.	Modelo Gerencial	179
6.3.	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. UNA SITUACIÓN SUI GENERIS	148	7.7.1.2.	Contratación administrativa	181
6.4.	PRINCIPALES ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ	150	7.7.1.3.	Área Financiera	182
6.4.1.	El carrusel de la contratación en las obras de infraestructura	152	7.7.1.4.	Trámites y procedimientos	182
6.4.2.	El servicio de ambulancias.	154	7.7.1.5.	Control interno	183
6.4.3.	La malla vial	158	7.7.1.6.	Control externo	184
6.4.4.	La contratación de universidades, cooperativas y fundaciones en el Distrito	158		CONCLUSIONES	187
6.4.5.	Contrato de Recaudo del Sistema Integrado de Transporte.	161		BIBLIOGRAFÍA	195
6.4.6.	Contratos de la ERU (Empresa de Renovación Urbana).	161			
6.4.7.	Contrato de las cámaras de vigilancia	162			
7.	EL CONTROL FISCAL Y LAS ACCIONES PARA EVITAR LA CORRUPCIÓN	164			
7.1.	LAS CONTRALORÍAS Y SU APORTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	164			
7.2.	DEBILIDADES DEL CONTROL FISCAL COLOMBIANO	165			
7.3.	DEBILIDADES NO ATRIBUIBLES A LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL	166			
7.4.	PROBLEMAS QUE PUEDEN SER RESUELTOS POR LAS PROPIAS AUTORIDADES DE CONTROL FISCAL	168			

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	73
Figura 2	90

ÍNDICE DE CUADRO

Cuadro 1	133
----------	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Riesgos en el Área Gerencial	180
Tabla 2 Riesgos en el Área de Contratación	181
Tabla 3 Riesgos en el Área Financiera	182
Tabla 4 Riesgos en Procedimientos y Trámites	183
Tabla 5 Riesgos en Control Interno	183
Tabla 6 Riesgos en Control Externo	184

PRÓLOGO

La lucha contra la corrupción debe ser en Colombia y en el mundo una política pública de Estado, en razón a la importancia de proteger los recursos públicos. En esta tarea la ética y la moral juegan un papel muy importante en el reforzamiento del Estado y en especial del actuar de los funcionarios públicos. De ahí la trascendencia de esta investigación en donde los servidores del estado tienen un papel primordial en esta lucha contra los corruptos.

Esta “guerra” no puede estar en manos exclusivas de la Contraloría, la Fiscalía, la Auditoría y la Procuraduría, sino también en cabeza de la sociedad civil y de todos los estamentos educativos. Púes la corrupción es una flagrante violación de los derechos humanos, ya que buena parte de los dineros de la salud y la educación se van en las sucias manos de los corruptos, atacando el bienestar de los pobres de la sociedad. Por eso la importancia de la transparencia de los procesos de control ciudadano y de la rendición de cuentas, permitiendo el acceso público a la información contractual del Estado, logrando con ello fortalecer nuestras Instituciones para hacerlas más eficientes, responsables y transparentes, ya que estas son fundamentales en esta tarea.

Este trabajo si bien se enfocó en el caso de la corrupción en Bogotá, el fenómeno estudiado es generalizado en el resto de Colombia y en el mundo. Este es el momento histórico para tomar decisiones específicas, claras y definitivas contra este flagelo que carcome a la sociedad.

De otro lado, estos controles actuales se aplican con un exceso de formalidad en el mismo, alejado a veces de nuestra realidad y de la vigilancia efectiva de los organismos de control para acabar con el aforismo de que “todo vale”. Aquí la voluntad, concierne al ser humano en persona y también en el sujeto moral, que es hoy en día donde encontramos un relajamiento del mismo dentro de la sociedad; de esto se desprende como lo afirman los filósofos de la antigüedad, que la virtud es uno de los principios más importantes de la Democracia, cosa de la que no encontramos referencia alguna en nuestra actual clase política, en donde lo ávido se anida en sus personalidades, dando paso a la avaricia desmesurada, convirtiendo así el erario público en un trofeo de los contratistas estatales.

El acatamiento por la moral, esto es por el deber, según Kant, es el único sentimiento del concepto ético y del respeto a la persona. Por lo que deducimos que el deber y la obligación se funden en la ley moral.

Trabajar entonces con estas premisas filosóficas nos obliga a repensar el modelo de Estado y sociedad que hoy tenemos y que tienen su origen en una descomposición social acelerada por una distribución de la riqueza mal apropiada. Hay casos para reseñar como el de Hugo Chávez que retoma los conceptos políticos y filosóficos del Libertador Simón Bolívar e intenta construir un nuevo modelo de Estado, de sociedad y de valores, pero cae en la tentación del viejo “Estatismo” como modelo económico y social. Lástima que no pudo aplicar los correctivos y se los dejó a su sucesor Nicolás Maduro; quién tiene una cita grande con la historia, para construir un nuevo modelo de sociedad y de asociados, combatiendo la corrupción en todas sus modalidades. En España Pablo Iglesias intenta también destruir el bipartidismo de la derecha del PSOE y el Partido Popular para reestructurar un nuevo modelo de Estado de “bienestar social” incluyente y participativo, una nueva regla ética y estética de la sociedad y del país.

El tema de esta Tesis de grado para la Facultad de Filosofía de la Universidad Libre, para optar al título de Magister en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica, se enfocó hacia la corrupción que azota a Bogotá, que si bien el fenómeno ha mejorado en términos importantes durante la administración de Gustavo Petro, un hombre que ha demostrado durante su vida pública ser un político que ha combatido decididamente la corrupción en todas sus esferas, han bajado los índices de corrupción, todavía. Sin embargo quedan algunos factores importantes de recuperación de la credibilidad pública en la administración de Bogotá.

Seguimos observando que se necesita una verdadera política pública contra la corrupción que no dependa del mandatario de turno, lo mismo que la implementación constante de verdaderos mapas de riesgo, que deben construirse diariamente debido al “ingenio” de los corruptos para apoderarse de los dineros públicos. Esta tarea busca un control fiscal independiente de verdad, en donde los factores políticos no puedan intervenir en su elección, permitiéndole así una mayor eficacia y autonomía en su ejercicio diario. Además este tema tiene que ser transversal, incentivando la denuncia por parte de la ciudadanía, buscando una pronta sanción por parte de los órganos de control.

Los servidores públicos además del deber jurídico, tienen un deber moral con respecto al cumplimiento de sus funciones, que si bien las sociedades actuales tienen múltiples concepciones morales, el sometimiento a la ley no depende de que sus ejecutores sean políticos o funcionarios públicos, que la apliquen o no, según su conveniencia, como sucede en nuestro país. Por eso se busca crear una ética de lo público, una nueva ética, una nueva ciudadanía, fortaleciendo el control fiscal, haciéndose más independiente de los sujetos de control.

INTRODUCCIÓN

Históricamente se ha tratado de definir los linderos entre el derecho y otras disciplinas del saber; también se han definido las características que acercan o diferencian los conceptos de derecho y política, derecho y moral, o derecho, ética y política.

La delimitación de estas categorías jurídicas o sociales permite entender el alcance de cada una de ellas y la forma como una se soporta en las otras. Sin embargo, al desagregar las características externas o morfológicas y las internas o estructurales y al analizar sus aspectos deontológicos, siempre se va a encontrar un objetivo común: definir reglas o valores que permitan el logro de la armonía social entre los seres humanos, en otras palabras, reglas de conducta.

Por esta razón, adquiere especial importancia el análisis de la forma como se afectan estas reglas de comportamiento como consecuencia del desconocimiento del derecho, la moral, la ética o los acuerdos mediante los cuales se definen las reglas políticas para acceder al poder.

El objetivo de esta investigación consiste en analizar estas relaciones conceptuales e identificar su relevancia frente a las formas de comportamiento humano, con el fin de determinar cómo se afectan los intereses comunes cuando se presenta un quebrantamiento a las reglas de la moral, la ética, el derecho o la política. Así

mismo, se evaluará la forma de prevenir las conductas contrarias a la ley, la eficacia de los controles fiscales en la prevención e investigación de la corrupción y en la ejecución de estrategias para realizar control fiscal eficaz; el procedimiento para construir mapas de riesgos y la construcción de una ética para los funcionarios públicos.

Como referente de trabajo es necesario tener en cuenta que la ética “es un tipo de saber de los que pretende orientar la acción humana en un sentido racional”¹. Esa característica la diferencia de los demás objetivos del conocimiento “preferentemente teóricos”, que son esencialmente “contemplativos” y que por lo tanto no tienen ningún objetivo o intención de orientar o determinar las conductas de los hombres.

Se diferencia de la política en que, en ésta última, las conductas están determinadas por la imposición, la amenaza, la fuerza y la violencia. La ética renuncia a todas ellas. En la política se pretende hacer buenas instituciones, en la ética se pretende hacer mejores hombres. “La ética debe decirlo todo aunque tiemblen los hombres”.²

El derecho, por su parte, se manifiesta como expresión de valores y objetivos sociales y políticos, mientras que la moral refleja el pensamiento intrínseco y los códigos personales que reflejan la educación, la familia, la formación religiosa y la educación recibida.

Para el análisis de estos referentes, se tendrá en cuenta durante este estudio, algunos elementos de orden psicológico y otros de carácter sociológico y político que estructurarán mejor las conductas erróneas e incorrectas, las cuales serán objeto de análisis en la presente investigación.

La pregunta que se plantea es si las conductas que conllevan corrupción desconocen tanto la ética, como las bases de una política orientada hacia el bien común y se fundan, como lo plantea Aristóteles, en la ambición desahogada o, desde nuestro decir, en la necesidad de saltarse talanqueras para subir la pirámide social.

¹ Gil, Numas Armando. Perspectivas de la Filosofía del Derecho. Universidad Libre. Facultad de Filosofía. 2010, p. 163.

² Ídem.

A manera de hipótesis se puede establecer que se configuran situaciones sociológicas enmarcadas en actividades políticas, más allá de los argumentos que tratan de inferir que la corrupción es propia de la naturaleza humana y que como tal va intrínsecamente ligada a la condición del ser humano.

Para despejar estos interrogantes debemos analizar el alcance de cada uno de estos conceptos y su relación con las conductas corruptas. Para reconocer la complejidad de estas nociones, basta atender a las siguientes ideas resumen:

Kant (1724 - 1804) considera que “la moral es determinada, lo cual se fundamenta en que solamente se encuentran bajo el dominio de lo moral aquellos actos que manifiestan una intención, la voluntad ha de proyectar dichos actos. Las acciones carentes de la intervención racional y voluntaria del sujeto no son tema de la moral según el modelo kantiano”.³

El ideario Kantiano, en lo referente a los postulados éticos expresados en su “Crítica de la Razón Práctica”, señala que la ética no se sitúa en el actuar social, sino en la conciencia de la persona, cuyo accionar es no contemplar al mundo exterior, sino a su “fuero interno”, de donde se desprende, parafraseando al pensador de Königsberg, que el Individuo no tiene precio sino dignidad, pues sus acciones están asignadas a la autonomía moral. Sólo así se es sujeto moral.

En contraste, para Marx, “en la naturaleza, las cosas ocurren naturalmente de otro modo: los hombres solo se liberan en la medida en que se lo prescribía y se lo consentía. Todo esto dentro de la superestructura ideológica a saber, el Estado, la religión, la moral y el derecho”.⁴ En esta perspectiva, la moral está determinada por las condiciones materiales de los individuos y lleva a los mismos a situaciones de enajenación.

³ Rodríguez, José Antonio. Ética, razón vital y conciencia de crisis en Ortega y Gasset; la influencia kantiana. Universidad Complutense de Madrid. En línea. Consultado el 14 de abril de 2013. Disponible en <http://www.observacionesfilosoficas.net/eticaortega.html>.

⁴ Carrascal Conde, Alonso. Revista Dixi. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas. Bucaramanga. Edición No. 2 Noviembre de 1999, p. 23.

Por su parte, Ortega y Gasset no está de acuerdo con la idea kantiana: "No es la voluntad racional, sino estratos más profundos del hombre los que lo empujan a realizar una determinada conducta y no otra. Las determinaciones que el sujeto realiza se establecen en un juego de interacciones entre moralidad y moral; la moralidad es la conducta de un hombre tal y como se expresa en sus acciones, y la moral es el conjunto de prescripciones que constituyen el código de lo que ese hombre llama justo".⁵

En nuestro parecer, la opinión de Ortega y Gasset es la más acertada en la construcción de una tesis plausible, esto es, la moral refleja unos códigos o parámetros internos que después se exteriorizan en actos de voluntad.

Para ahondar en estas categorías filosóficas y jurídicas debemos analizar tres situaciones: la prevalencia de la moral sobre el derecho; la relevancia del derecho para la moral y de la moral para el derecho; el primado del derecho sobre la moral.⁶

La prevalencia de la moral sobre el derecho, es una premisa que se remonta a la filosofía griega en donde se consagró que el derecho es algo moral o no es verdadero derecho. También se señaló que el derecho, para que sea aceptable, debe ser justo. Estas dos premisas han sido objeto de reafirmación a través de la historia, reconociéndose que para contar con normas de derecho no se requiere solamente que dichos postulados sean proferidos de acuerdo al procedimiento de creación legislativa, sino que además, debe responder a unos principios morales y a una justicia como sinónimo de equidad.

Ello no quiere decir que la moral desconozca el derecho, por el contrario, la relevancia del derecho para la moral consiste en que el derecho, en muchas ocasiones, puede ser el instrumento a través del cual se materializan muchos principios morales.

En una segunda fase histórica, con el nacimiento del cristianismo, no se modifica el concepto de que existe una relación entre moral

⁵ Rodríguez, José Antonio. Op. Cit.

⁶ D'AGOSTINO, F. Filosofía del Diritto, en Filosofía y Ética. Deliberaciones sobre la política y globalización. Bogotá: Universidad libre de Colombia. Año 2011, p. 299.

y derecho, y entre derecho y justicia. La diferencia se encuentra en que en el cristianismo la moral sigue prevaleciendo, pero como un respeto a un ser absoluto que define los postulados de comportamiento:

El derecho y la justicia entendida en cuanto reconoce a cada uno lo suyo encuentra su plenitud en el amor al ser absoluto, que conlleva el amor hacia todo lo existente, en el cual está Dios presente. De este modo se logra la perfección de la justicia y de las leyes, tanto en la dirección vertical a Dios como en su dirección horizontal hacia todo ser humano.⁷

La forma como se van combinando y transmutando los pensamientos desde los griegos hacia el cristianismo y luego al periodo moderno, conservando la esencia de los valores y principios, fue explicado por el filósofo argentino Osvaldo Guariglia:⁸

Hoy en día el pensamiento moderno ha separado esas dos categorías jurídico filosóficas de derecho y de moral por cuanto "la obligatoriedad del derecho no depende ya de la justicia o de su validez con la ética, sino únicamente de su efectividad, de su potencialidad sancionadora".⁹

Precisamente, en esa separación entre la moral y el derecho que se presenta en la actualidad, puede encontrarse uno de los orígenes de la situación de crisis de valores del presente y de deslegitimación del ordenamiento jurídico. Muchas normas del ordenamiento legal cumplen con todos los requisitos para ser obligatorias, pero desconocen dos de las principales características del derecho desde sus orígenes: ser justas y adecuadas a la moral.

Un ejemplo de esta desnaturalización del derecho, elemento subyacente de nuestra realidad y del problema abordado en

⁷ Dángelo, Rafael Santa María. Filosofía y Ética. Deliberaciones sobre la política y globalización. Universidad libre de Colombia: Bogotá, año 2011, p. 300.

⁸ Leclercq, Mariano Garreta. Educar. El Portal educativo del Estado Argentino. En línea. Consultado el 19 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml__get__25febef2-7a06-11e1-8338-ed15e3c494af/index.html

⁹ ALVAREZ, op. cit, p. 300.

esta investigación, se puede encontrar en el ordenamiento legal colombiano. En éste, hay muchas normas de justicia -que podríamos denominar de “justicia social”- y han sido incorporadas en el preámbulo de la Constitución, y en muchos otros artículos a través de los derechos fundamentales y de los fines esenciales del Estado.

Sin lugar a dudas, puede afirmarse que el derecho colombiano ha sido prolijo en incorporar en su Carta Política muchas normas de justicia. Sin embargo, en su desarrollo legal y en la ejecución de políticas públicas o planes de desarrollo, dichos postulados son desconocidos y en algunas situaciones la ejecución del presupuesto no se orienta a la satisfacción de necesidades básicas de la comunidad, sino a favorecer intereses de grupos privilegiados. No es equivocado sugerir que las normas que desconozcan esas reglas de carácter superior que señala la teleología de la constitución, pueden ser consideradas como parte del ordenamiento legal, pero no pueden ser consideradas como verdadero derecho.

Las reflexiones de la sociedad moderna no pueden quedarse en el estudio de los límites entre la moral y la ética, o entre la moral y el derecho, sino que deben orientarse hacia el estudio de la moral y la democracia, y la moral y la política. Se deben identificar los diferentes problemas, además de viabilizar su resolución, para mejorar los sistemas democráticos y políticos, a través de la resolución de conflictos acudiendo a las enseñanzas impartidas por las escuelas filosóficas y de teología sobre la moral y la ética.

En orden a ello, se hace pertinente el estudio actual de la moral que, según Guariglia, “puede contribuir a pensar con claridad cuáles son las reglas morales y los ideales de vida a los que adherimos y poder revisar esos elementos críticamente. Además, a distinguir los ámbitos en los que es posible llegar a un consenso basado en razones y argumentos de aquellos en los que los desacuerdos no pueden ser superados, y a reflexionar acerca de las obligaciones que tenemos para con todas las personas, más allá de sus creencias morales”.¹⁰

¹⁰ GUARIGLIA, Osvaldo. Educar. El portal educativo del Estado argentino. En línea, consultado el 9 de abril de 2013. disponible en: http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml_get_25febef2-7a06-11e1-8338-ed15e3c494af/index.html. Textos adaptados para la presente investigación.

Dicho análisis debe estar orientado a evaluar las estructuras de derecho e identificar las normas morales que las han soportado, procurando que las opiniones se fundamenten en discusiones argumentadas, libres y abiertas. Se trata de sugerir una alternativa que busque consenso y en la cual no existan posiciones irreconciliables; ello, bajo la premisa que en los Estados democráticos se debe convivir en un marco de tolerancia hacia todas aquellas posiciones religiosas o morales que sean compatibles con el respeto de iguales libertades para los demás.¹¹

Un estudio filosófico profundo sobre la moral y la democracia puede contribuir a identificar las reglas de la política que son ideales y aquellas que son cuestionables o reprochables por oponerse a las reglas morales. Además, debe permitir llegar a los consensos requeridos en los cuales se tenga en cuenta las obligaciones y los deberes que tenemos para con todas las personas y así procurar el logro de los objetivos comunes de las sociedades.

En este sentido, es muy importante abordar en nuestro análisis, las cuestiones fundamentales de la filosofía que aún no han sido resueltas en la historia del pensamiento humano y ver sus implicaciones en la manera que afecta las diversas perspectivas paradigmáticas sobre la moral y el derecho; pero sobre todo, sugerir cómo se puede establecer o delimitar un marco comprensivo que permita acceder a un análisis crítico de las relaciones entre la moral y el derecho. Con esta perspectiva será posible aproximarnos a una potencial construcción del sentido frente a fenómenos tan complejos como el de la corrupción.

Este análisis crítico, pone en cuestionamiento no solo a las estructuras del Estado y de la sociedad en la que vivimos, sino que revela una crisis de pensamiento en el sentido filosófico. Se hace entonces necesario ofrecer una investigación en relación con

¹¹ En relación con la educación, la filosofía de nuestro presente debe tener como premisa que la filosofía y el estudio de la moral debe ser el instrumento para resolver los problemas sociales que conllevan la existencia de la democracia. En la academia se debe incluir materias como la de formación ética y ciudadana procurando que, en todo nivel, los estudiantes tengan acercamientos a las escuelas filosóficas y conozcan los planteamientos y enseñanzas de cada uno. La filosofía, en especial la ética, puede ofrecer una contribución única a la formación de los estudiantes.

los valores no desconoce la forma como ellos se abstraen, cómo son resultado de procesos mentales y cognitivos, pero centra su atención en cómo ellos orientan la conducta o pueden servir de referencia para los actos humanos.

A su vez, este proceso de comprensión permite establecer las dimensiones que están implícitas en el desarrollo moral de los individuos y de las sociedades en su conjunto, de tal forma que nos advierta del peligro de caer en reduccionismos o juicios de valor que atomizan el problema y lo simplifican a una superficial relación entre la “nominación” y el “cumplimiento” de las normas. De hecho, tal enfoque sería estrictamente nomotético y no nos permitiría comprender su complejidad y su relación con la condición humana en general. Y, en una derivación aún más grave, nos dificultaría establecer y proponer estrategias eficaces y eficientes para combatir la corrupción, así como la creación de propuestas y programas educativos pertinentes para la formación de una ciudadanía crítica, ética y responsable, coherente y capacitada para el cuidado de sí y el cuidado de los otros.

En consecuencia, un análisis filosófico sobre las relaciones entre la moral y el derecho, no es ajeno al análisis de las preguntas y cuestionamientos aun no resueltos en el estudio de la filosofía en general. Pasar este aspecto por alto sería, no sólo un desacierto, sino una falta de rigor.

Determinar las diferencias sobre el derecho y la moral, dando por hecho que se ha resuelto lo que aún no se ha resuelto en filosofía, es exactamente lo que llevó al filósofo alemán Martin Heidegger a señalar la debilidad y carencia de fundamentos de la filosofía de la cultura occidental, al afirmar que el problema de occidente consiste en que redujo la historia de la filosofía a la actividad del sujeto. Se entendió ésta, como actividad del pensamiento, en función del objeto representado, sin haber resuelto el problema fundamental de la filosofía: el problema del “ser”.

Complementariamente, la perspectiva fenomenológica de Edmundo Husserl, Ludwig Wittgenstein y el mismo Martin Heidegger en el

siglo XX, se ha extendido a todo el ámbito de las ciencias, incluida las ciencias sociales y humanas y de la educación en el siglo XXI. Su aporte permite establecer relaciones complejas de los fenómenos tratados que de otra forma no podrían ser realizadas. Esto, gracias a su premisa de la transitoriedad del lenguaje y a confrontar que toda referencia conceptual sobre el objeto debe entenderse como semiosis permanente, abierta al dinamismo y transformación, propias de la “realidad representada” a escala humana y de los fenómenos descritos en el horizonte de la conciencia que les refiere y que da cuenta de los mismos.

El derecho y la moral, como parte del “corpus” del conocimiento humano, no se abstraen a esta condición propia de la naturaleza humana. Son ciencias sociales y humanas, indistintamente de qué estatus o designación taxonómica queramos darles en el ámbito de la epistemología. En cuanto ciencias, están mediadas por los conocimientos que la propia condición humana expresa en cada contexto de su evolución histórica. Por lo tanto, la moral y el derecho, como ciencias sociales y como toda ciencia, están hechos a “imagen y semejanza” del hombre, de todos los hombres y de su época correspondiente. Y aún más, el sentido que las supone y las fundamenta, es estar al servicio del hombre, de la sociedad, de las personas y de la humanidad que les da forma.

Proceder metodológicamente en este análisis, sobre las cuestiones aún no resueltas en la filosofía, permitirá, antes de abordar el análisis filosófico de la relación entre la moral y el derecho, establecer elementos de comprensión sobre los fenómenos y los procesos que distorsionan, desintegran y no pocas veces impiden el comportamiento ético de los individuos; permitirá subrayar las implicaciones del no acatamiento a las normas del derecho y de la moral que, en términos generales, conduce a la crisis de valores y a la destrucción de las civilizaciones.

En una situación más cercana a nosotros, dos dramáticos acontecimientos, la primera y la segunda guerra mundial, son monumentos a la crueldad, la ignominia, la irracionalidad y la

inhumanidad. Ellos evidencian el nivel al cual se llega, cuando las personas, los grupos, las sociedades y las naciones abandonan los principios fundamentales sobre los cuales se teje el delicado hilo de las relaciones humanas y de los actos humanos que, en cuanto tales, definen al hombre y a su especie como “zoonpolitikonpoliteias” es decir, “animal político” organizado en relación con otros¹².

No se trata, entonces, de adelantar un análisis “funcional” de las formas sociales señaladas por Max Weber, la familia el Estado, la religión, la educación, etc.; es ante todo un análisis estructural y crítico de los procesos culturales complejos que se expresan e intervienen en el comportamiento moral de los individuos y de las sociedades, que terminan siendo fenómenos y procesos comunicacionales con códigos lingüísticos y culturales que hacen de la especie, una especie “parlante” y “pensante”, comunicante y comunicativa, un “signo de signo” semióticamente abierto y en transformación, un “Homosapiens”, un ser que sabe; pero que también sabe que no sabe y por lo tanto es perfectible y condicionado. He aquí un rasgo de su “racionalidad” pero también una posibilidad de su “irracionalidad” y por lo tanto de su monstruosidad y su barbarie.

Este pequeño esbozo de los elementos para un posible análisis estructural de las implicaciones de la relación entre la filosofía, la moral y el derecho, y su interacción con el fenómeno de la corrupción parte, procedimentalmente, de un abordaje sobre las tres preguntas centrales de la filosofía clásica, que son comunes a las preguntas realizadas por la filosofía a lo largo de la historia del pensamiento humano, en todas las épocas y en todas las culturas, si bien está presente a su vez las diferencias, las asimetrías propias de la diacronía y sincronía con las que cada civilización marca su especificidad. Estos interrogantes son: la pregunta por el cosmos, la pregunta por el hombre y la pregunta por el ser.

¹² Se entiende en estas líneas “animal” no como el concepto reduccionista de la biología fiscalista, sino en el sentido griego más profundo “aquel que está movido por un alma”. Y es en esta expresión dinámica del alma humana, que constituye al hombre como un ser “en relación”, como un ser “social” y “sociable”, en la que el problema de la ética, de la moral y del derecho toman una especial connotación.

La pregunta por el cosmos, dio origen a la cosmología, que integra los diversos planteamientos sobre el origen, o los orígenes del universo y los principios de la naturaleza. En términos generales, el interés por esta pregunta, que se deriva del enfrentamiento con las narraciones míticas, las “teogonías”, define una orientación naturalista del pensamiento, la “natura” como centro, a la que hacen varios aportes la teoría de uno o los cuatro elementos: el agua, el fuego, el aire y la tierra. Las teorías propias de la cultura védica que llegaron a Grecia, a través de los árabes, de los egipcios y de los chinos, están siendo demostradas en los últimos estudios culturales. A esa teoría de los cuatro elementos se le adhirió la teoría del “éter” y del “nous” -principio mental; la del “devenir” o principio del movimiento, y la de la quietud, propias de la escuela de Heráclito y de Parménides respectivamente; y también las teorías del átomo y el número y de las formas geométricas, propias de la escuela de los atomistas y de los pitagóricos.

Estas escuelas conformaron los elementos básicos de los orígenes de la filosofía occidental de carácter helénico o griego, y se convirtieron en referentes permanentes de la cultura occidental.

El segundo interrogante central, en el pensamiento filosófico, es la pregunta por el hombre. Esta dio origen a los estudios centrados en el hombre y con ellos se inaugura el humanismo, con la máxima de Protágoras: “El hombre es la medida de todas las cosas”. La reflexión luego fue abordada por Sócrates con su expresión: “hombre concóctete a ti mismo -(homo nócteteipsum)... y conocerás el universo y los dioses”. Este hecho implicó un giro radical frente a la pregunta sobre la naturaleza, sus orígenes y sus principios. El énfasis se hizo sobre la pregunta por el hombre y sus dimensiones constitutivas, la conciencia, el pensamiento, el alma, su naturaleza racional y finalmente su “Mysterio”. Los interrogantes se extendieron a través de la época clásica con Platón y Aristóteles, y dieron origen a todas las bases de la filosofía como ciencia y, en ella, a todas las ciencias referenciadas en lo que se conoce como la civilización occidental.

La tercera y última pregunta, que se deriva o deviene del desarrollo de la segunda, es la pregunta por el ser. Esta dio origen a la ontología y a la metafísica. Ella fue fundada de manera sistemática por Aristóteles quien adelantó la división entre la metafísica primera o estudio del ser en cuanto ser y la metafísica segunda o física, estudio de la naturaleza, la cual se convirtió en origen a las ciencias naturales o fácticas. Posteriormente, la evolución de este interrogante por el ser dio bases a la teología –de alguna manera ya abordada por Platón en su misión de “logos” y la “idea” divina, que sirvió de sustento a los planteamientos de Agustín de Hipona y del cristianismo en general.

Teniendo como referencia estos tres interrogantes estos son, la pregunta por la naturaleza, la pregunta por el hombre y la pregunta por el ser o Dios, podemos entender que en toda acción humana están implícitas tres misiones paradigmáticas básicas a saber, una visión del mundo o cosmología, una visión del hombre y de la sociedad o antropología filosófica y una visión del ser o lo trascendente, ontología y teología, que son inherentes al desarrollo del pensamiento humano. Estas tres dimensiones hacen parte a su vez de los componentes referenciales con los cuales cada persona o individuo relaciona y organiza su propia existencia.

Es de suma importancia tener en cuenta dichas preocupaciones, pero fundamentalmente la segunda, para comprender el sentido y el significado de las acciones, las conductas y los actos humanos, y sus consecuencias en casos como los que enfrenta la presente investigación al analizar la corrupción en Colombia y en el Distrito Capital.

Establecido este horizonte general sobre las dimensiones básicas de la historia del pensamiento, que nos sirve de mapa referencial para comprender el carácter de complejidad presente en el análisis filosófico estructural, es procedente, en atención a la segunda preocupación presentada, describir el proceso que tiene lugar en el desarrollo moral desde la historia misma de la filosofía.

Abordar el problema ético desde esta perspectiva permitirá establecer múltiples niveles de análisis y de comprensión sobre los factores incidentes y determinantes, tanto de las conductas y acciones humanas como de la degradación y pérdida de sentido de los valores implícitos o explícitos que las conforman y expresan. Precisamente, son estos los elementos que configuran el eje temático de esta investigación.

Al adentrarnos en los conceptos que fundamentan la ética y la moral,

Lo que nosotros hoy llamamos virtud, los griegos llamaban *areté* entendían por este término lo que hace que una cosa sea buena y perfecta en lo que debe ser; de ese modo, Sócrates realiza una revolución en la tabla tradicional de los valores. Los verdaderos valores no son los vinculados a las cosas externas como la riqueza, el poder, la fama, y menos aun los que están ligados al cuerpo como hoy los vemos en la sociedad actual, en donde todos buscan saltar las talanqueras de la vida fácil para hacerse a las cosas sin merecerlas. El filósofo griego resume todos los valores del alma en el conocimiento; esto no significa, entiéndase bien, que todos los valores tradicionales se vuelvan antivalores; simplemente significa que por sí mismos no tienen valor. Se hacen valores si se usan como lo exige el conocimiento, es decir en función del alma y de su *areté*; por sí mismos ni los unos ni los otros tienen valor¹³.

Un argumento central de esta propuesta de análisis y que se desarrolla a manera de tesis, es que, combatir la corrupción, entendida esta como una distorsión o perversión de la “conciencia moral” de los individuos y de las sociedades, no es posible sin comprender los mecanismos y los procesos, a través de los cuales esos “principios y valores” se pervierten y distorsionan en el ámbito de la conciencia misma que los refiere como auto-regulación de la conducta individual y socialmente dada.

13 REALE, G y REALI, I. Historia de la Filosofía Tomo I. Editorial San Pablo, Bogotá, 2007, p. 152.

En cercanía a un inicial argumento se podría afirmar, a manera de aporía, que la perversión del valor y por lo tanto la perversión de la conducta moral de los individuos y de las sociedades es el resultado de la desintegración y desarticulación de los niveles inherentes al proceso en que el valor deviene a la conciencia misma del individuo y la manera como lo expresa en su comportamiento social. Es decir, podría haber un carácter patológico, en el sentido de “orientación” y, “psicopatológico”, en el sentido cognitivo de la percepción e integración del sentido del mundo, el sentido de sí y el sentido de los otros, del ser, correlativos a las preguntas existenciales básicas de la pregunta por el hombre, la pregunta por el mundo y la pregunta por lo trascendente.

¿Cuáles serían entonces esos niveles inherentes al proceso en que el valor deviene en la conciencia del hombre?

Cuando se trata de analizar o de escribir algunas condiciones de la dimensión humana, es importante aclarar previamente que esta descripción no significa una segmentación de la naturaleza holística con la cual la dimensión humana se expresa como unidad y totalidad. Por el contrario, busca advertir que la totalidad del hombre, paradójicamente y, en función de una racionalidad abstractiva, esquematiza su acción, como consecuencia de su naturaleza racional, a través de la cual no sólo organiza sus visiones de la “realidad,” sino que además establece juicios de valor, sobre su “ser – en el mundo”.

Consecuente con el desarrollo de la filosofía, en la historia del pensamiento se ha dado el desarrollo de la ética como disciplina, y de la moral y el derecho como ciencias que tienen como objeto el estudio de los actos, las costumbres y las normas.

Al revisar esta historia se puede ver que cada civilización humana y cada cultura han aprehendido de manera particular el universo de los valores propios de la especie y la naturaleza humana. Hay múltiples rasgos y manifestaciones culturales, por lo que no se podría hablar de una civilización humana, sino de múltiples

civilizaciones, cada una con sus códigos propios y sus fundamentos. En este sentido, no hay “uniformidad” en lo que las personas o las sociedades definen como correcto o deseable para sí mismos. Sin embargo, independientemente de los contenidos normativos o deontológicos en los que una norma se ancla y se constituye en una sociedad determinada, -los cuales son evidentemente diversos-, el mecanismo o proceso estructural es el pensamiento humano, a través del cual estos múltiples contenidos se expresan. Es pensamiento es único y universal, válido para toda la especie humana. Y es este mecanismo, la estructura del pensamiento, el que es determinante comprender.

Desde allí, es posible diferenciar a su vez la diversidad de expresiones en la conducta humana en cada cultura y en lo que hay de común en otras o en todas. La tesis central en la descripción de este mecanismo estructural es que toda la acción humana, antes de expresarse como tal, se configura como un proceso complejo y total, que incluye las siguientes dimensiones: la dimensión ética, la dimensión axiológica, la dimensión deontológica, la dimensión cultural del ethos, la dimensión moral y la dimensión normativo – jurídica del derecho.

Estas seis dimensiones están articuladas y proceden de manera gradual descendente, desde el interior de la conciencia humana, en un proceso de externalización que culmina en la expresión social de las normas, tanto de códigos de comportamiento moral, como ético y jurídico. Esta graduación significa que las unas (precedentes) están subsumidas en cada una de las siguientes en el orden de manifestación. De manera introductoria, cada una de estas dimensiones correspondería en perspectiva histórica a ejes y centros específicos de la historia del pensamiento y del desarrollo moral de las naciones, así:

En la edad antigua, la dimensión ética se relaciona con la idea, según la cual el orden divino está inscrito en el alma humana y el kosmos; y el propósito de la formación moral se orienta, al ejercicio

de la virtud que, como tal, expresa la armonía de ese orden que rige el destino de todo cuanto es y existe.

En correspondencia con la patrística y la edad media en general, en la dimensión axiológica, el valor o “axios”, se abstrae de una estructura fundante de la conciencia interior del individuo y le revela, por así decirlo, los principios o el principio “arkhé” de todo cuanto es y existe. El hombre estructura un ordenamiento jerárquico de “visión de realidad”, entendiendo jerarquía, en su sentido etimológico primordial: Hieros -sagrado, y Arkhé -principio fundamental; es decir, es un principio de orden que expresa también la comunicación del alma con el orden divino y su revelación con el mundo en el que habita y existe como ser espacio – temporal sujeto al nacimiento, el desarrollo el deterioro y la muerte.

Por su parte, en la dimensión deontológica de la modernidad, el proceso de externalización del valor aprehendido en la conciencia se expresa en las relaciones interna – mundanas y la dinámica social con todas sus contradicciones; confronta la dualidad y la dialéctica de la lógica de los opuestos, y refiere la manera concreta como el valor aprehendido se hace código o norma. Este el proceso de logos que se manifiesta o aprehende en la conciencia y luego se traduce o se difiere a los códigos, normas, o tratados de conducta. La razón aparece como mediadora, como actividad del sujeto, que supone a priori un orden, frente al aparente “desorden” de sí mismo y del mundo.

La dimensión cultural del ethos, en la post-modernidad, corresponde a la cultura en general como estructura simbólica del ambiente social paralelo y no pocas veces “opuesto” al orden natural. Se presenta como una dinámica de relaciones multidimensionales y multifocales que definen en sí la pluralidad y la diversidad de las identidades del rostro humano y de su especie, la cual no es en modo alguno un todo homogéneo, sino un todo diverso y bajo el principio de la incertidumbre, la indeterminación y la indefinición. Paradójicamente podría expresarse que lo único que está definido -si es posible definir algo-, es que nada está definido.

La dimensión moral, en su sentido etimológico, -mor, mores, costumbre-, hace referencia a aquellos comportamientos, pautas de conducta y valores sociales tradicionalmente aprendidos. Básicamente tiene una base religiosa y se convierte en foco de interés social para la conformación y cohesión de la familia, las asociaciones, las fraternidades, los grupos, las etnias y toda forma de organización en el conjunto de la sociedad. Esta etapa se correlaciona con la filosofía contemporánea, en la cual el desarrollo moral es abarcado disciplinaria e interdisciplinariamente como un eje transversal en todos los campos del conocimiento y de la formación del hombre y de los ciudadanos en general.

Finalmente, en la dimensión normativa–jurídica del derecho, se sintetiza la necesidad de establecer límites y reglas de juego sobre los mínimos normativos que garanticen la integración de la sociedad como un “todo-diverso” o como “iguales – diferentes” en los ámbitos de la seguridad, la protección y la justicia, en el más amplio de los sentidos, esto es, en todos los órdenes de la escala humana. Esto correspondería a lo que hoy en día se define como *transracionalidad*, caracterizada por una especie de pragmática trascendental que vuelve a poner en el centro del problema la cuestión y la pregunta sobre los fundamentos, por un lado, (retorno a los orígenes) y por otro, sobre la finalidad del individuo y su especie, que es la pregunta por la búsqueda de sentido (la cuestión teológica).

En esta perspectiva, se plantea que el desarrollo y moral integral que conlleve a la formación de un individuo éticamente sano, daría como resultado una sociedad virtuosa y sana. Por lo tanto, se podrían reducir significativamente los riesgos de desintegración moral y de perversión de los valores de una sociedad determinada. Sin embargo, este desarrollo moral no puede ser el fruto de un Estado social de derecho fundamentado en la metáfora del monstruo marino del Leviatán de Tomas Hobbes, que parte de la convicción absoluta de que el hombre es malo y perverso por naturaleza y que solo intimidándolo, aterrorizándolo y violentándolo podrá someterse y adecuarse a un “orden establecido”.

Ahora bien, desde las preocupaciones de nuestro presente, encontramos en nuestro entorno una distorsión de la moral como una ética epicúrea y hedonista. Para Epicuro el verdadero bien es el placer; pero su hedonismo tiene un carácter muy particular, esto es, que identifica el bien del hombre con el placer. Al leer desde esta perspectiva la situación de nuestro momento, observamos en nuestra sociedad el deseo diario de sus ciudadanos y, en especial de los servidores públicos, de acceder a los recursos del Estado de una manera fácil, burlando los mecanismos de control y enriqueciéndose de manera injusta.

Si se valoran los aportes de Epicuro¹⁴, en el marco de una reflexión para nuestro momento, es importante destacar que el pensador distinguió los diversos tipos de placeres: naturales y necesarios (comer para saciar el hambre, beber, etc.); los naturales pero no necesarios, como comer comidas exquisitas; y los no naturales y no necesarios, que van unidos a la riqueza, a los honores y al poder. Podría pensarse que, el centrarse en estos últimos, guarda una directa relación con los termómetros de la corrupción en el país –tema crucial de la investigación. De manera complementaria, de nuevo con carácter introductorio pero desde un presente donde ética y política caminan cada uno por su lado, sospechamos que no se puede olvidar las palabras de Aristóteles:

Para Aristóteles en la *Ética de Nicómaco* plantea que el bien supremo para el hombre es la felicidad. Ésta no consiste como se piensa comúnmente, ni en la riqueza, ni en los placeres, ni en los honores” como lo observamos con asombro hoy en nuestra sociedad, “si no en la virtud (en el sentido del areté helénica), es decir, en la explicación y actuación de la peculiaridad del hombre, es decir en una vida conforme a la razón y en la actividad del alma de acuerdo con la razón. De ahí que las virtudes éticas consisten en el hallazgo y la adquisición del justo medio entre los excesos y los defectos a los que llevarían los apetitos y las pasiones en nuestras acciones.¹⁵

¹⁴ REALE. Op. Cit, pp. 331 y 367.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 409.

En la misma perspectiva, Reale¹⁶, pero con un clarísimo acento en cuestiones morales, se sitúa una remembranza cartesiana. En *El Discurso del Método*, Descartes plantea unas normas sobre la moral provisional “para favorecer el dominio de la razón sobre las pasiones” y propone como moral provisional cuatro normas que luego se han revelado válidas y definitivas para él:

1. Obedecer las leyes, la costumbre, la religión;
2. Perseverar en las acciones con la mayor firmeza y resolución posibles;
3. Vencerse mejor así mismos que a la suerte, y cambiar mejor los propios deseos que el orden del mundo;
4. Cultivar la razón y el conocimiento de lo verdadero.

De este conjunto resulta evidente la orientación de la ética cartesiana:

La sumisión lenta y fatigosa de la voluntad a la razón como fuerza-guía de todo hombre en la que la libertad de la voluntad se realiza sólo por la sumisión a la lógica del orden que el entendimiento está llamando a descubrir fuera y dentro de sí. Podemos decir que la razón y la verdad son para Descartes el fundamento de la moral de toda sociedad. En esta perspectiva, al identificar la virtud con la razón, el autor se propone ejecutar cuanto la razón le aconseje, sin que lo alejen ni las pasiones, ni sus apetitos. Por esto el hombre se halla libre sólo bajo el peso de la verdad, en el sentido de que obedece sólo a sí mismo y no a las fuerzas externas.¹⁷

Ahora bien y en alusión a la dimensión de la legalidad, la acotación a la ley no puede seguir siendo el temor al castigo de parte de quien la transgrede o la viola, ni la satisfacción sádica y morbosa de la sed de venganza y de retribución por parte de quien la aplica. Un desarrollo moral fundamentado en esta distorsión de devenir

¹⁶ *Ibíd.*, p. 457

¹⁷ REALE, op. cit. Tomo III, pp. 457 y 459.

del valor a la conciencia humana y que no toma en cuenta sus dimensiones profundas, es en sí mismo un “imposible moral”. Y es tan cuestionable como la transgresión de la ley que pretende corregir.

La violencia, muchas veces señalada en las teorías que fundamentan la creación del Estado moderno, y que hace alusión al carácter represivo e intimidatorio del mismo, paradójicamente produce y reproduce las condiciones necesarias para que se agote la inmoralidad, la perversión de las formas sociales y la conducta no ética de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, al menos como pretensión, se podría sugerir la inversión de la máxima de Hobbes, de que el hombre es “malo por naturaleza” y, a cambio de ello, recordar a Juan Jacobo Rousseau, con aquella de que “El hombre nace bueno y la sociedad lo corrompe”.

Por tanto, para lograr este desarrollo moral en condiciones de integridad, es imperativo articular la dinámica de la aprehensión del valor (en sus seis dimensiones) como un todo orgánico y estructurado en el individuo y en el conjunto de la sociedad. Hay allí una circularidad infinita, como la imagen de la espiral que contiene todos los mundos posibles, siendo cada vez ella misma pero distinta; retorna al fundamento y da sentido permanente, cohesionando la multiplicidad de los mundos; desde un desorden aparente, se prefigura un orden supremo que devela la verdad en el hombre.

En términos pragmáticos y procedimentales el orden primigenio, deviene a la conciencia primordial del hombre. Luego, se transforma en aprehensión del valor, axiología pura y estructura axiológica. En un posterior dinamismo esta axiología se convierte en deontología para expresarse en norma a través del lenguaje y la cognición humana. En la dinámica de sus múltiples manifestaciones, el axios se devuelve ethos y los rasgos culturales moldean las formas y modos del actuar humano. La moral emerge entonces como costumbre y la costumbre como comportamiento compartido por muchos, construye identidades y hace normas. Finalmente, el Nomos toma su carácter jurídico – normativo y se hace ley que

da fundamento en su parte formal al derecho, a su acepción más general y comúnmente conocida.

Sin este dinamismo, el comportamiento moral y el derecho pierden su carácter fundamental y son reducidos a simples aspectos nominativos externos, que en nada afectan su mecanismo interno ni los procesos complejos a través de los cuales la norma y las conductas frente a ella se producen. Por ello, se hace pertinente rescatar la sentencia de Spinoza:

En la naturaleza no existe ni el bien ni el mal, como tampoco fines; lo que puede llamarse correctamente bien es sólo lo útil, y mal es su contrario. Por consiguiente, obrar absolutamente por virtud significa para nosotros, actuar, vivir, conservar nuestro ser bajo la guía de la razón, es decir sobre el fundamento de la búsqueda de lo que nos es útil. Y el primer y único fundamento de la virtud es el conocimiento adecuado, en él está la verdadera salvación del hombre. No le queda más que concluir lo que puede llamarse correctamente bien es lo útil y mal es su contrario. Por lo tanto cuando los hombres siguen la razón o sólo consiguen el bien para sí sino el bien para todos: el hombre que se comporta conforme con la razón, es aquel que es más útil para los demás hombres. Spinoza dice entonces que el hombre que vive de acuerdo con la razón es un dios para los hombres.¹⁸

No obstante el valor de las anteriores referencias, bien vale la pena tener en cuenta un pensador cercano a nuestras condiciones espacio-temporales. Uno de los enfoques más estudiados en los últimos tiempos sobre el Desarrollo Moral, es el presentado por Kohlberg. Al respecto, comenta Enrique Dussel:

Kohlberg divide procesualmente la maduración del juicio moral en tres niveles (A,B,C) con seis estadios (uno

18 REALE.op, cit. Tomo IV, p. 42.

a seis). El nivel A (preconvencional) contiene el estadio uno (del castigo y obediencia), en que lo recto (right) consiste en una obediencia estricta a los mandatos y autoridad, en tanto el castigo y el daño físico y el estadio dos (del propósito e intercambio instrumental individual), en que lo recto es aquello que permite cumplir con el interés inmediato de la satisfacción de las necesidades. El nivel B (convencional), contiene el estadio tres (de las expectativas, relaciones y conformidad interpersonal), en que lo bueno es ocuparse del otro y sus sentimientos, respetando lealmente y confiando en los iguales, motivados por el cumplimiento de las reglas y expectativas, y el estadio cuatro (del sistema social y el mantenimiento de la conciencia), en que lo recto es cumplir con los deberes y mantener el orden y el bienestar social. El nivel C (post – convencional), donde las decisiones morales son generadas por derecho, valores o principios, tiene un estadio cinco (de los derechos anteriores al contrato social o a la utilidad), en que lo justo es defender los derechos, valores o pactos legítimos aun cuando se enfrentan las normas o leyes del grupo, y el estadio seis (de los principios universales éticos), en que la acción tiene como referencia principios éticos universales que debe cumplir toda la humanidad.¹⁹

La anterior propuesta del Modelo de Desarrollo Moral presentada por Kohlberg, sirve como punto de análisis complementario, sobre algunos aspectos determinantes en la conducta moral en general. La referencia a Dussel es importante porque adiciona un elemento más a la complejidad del tema. Si bien se hace necesario recorrer planteamientos filosóficos, también es urgente involucrar una dimensión educativa sobre los temas en cuestión, pues de otra manera sería volver a caer en el ejercicio discursivo sin ofrecer elementos que favorezcan una realidad práctica de la ética, la moral y el derecho.

¹⁹ DUSSEL, Enrique; *Ética de la liberación: en la edad de la globalización y de la exclusión*. Ed. Trotta, segunda edición. Madrid: 1998, p. 626.

Dado que este desarrollo moral está sujeto al aprendizaje y hace parte del desarrollo ontogenético, es decir, el desarrollo del individuo en su ciclo vital, también es cierto que hay aspectos filogenéticos e histórico-culturales, que favorecen más o menos en cada contexto, el logro o paso de un estadio a otro. En este sentido, el papel de la educación representa un rol fundamental en dos direcciones específicas. Por un lado, su dimensión tradicional de formar competencias sociales para la práctica de los valores esenciales, como valores básicos de humanidad, en la perspectiva ética propiamente dicha. En segundo lugar, y dado que la educación es el ámbito por excelencia de la cultura, debe intervenir en la transformación de las actitudes, comportamientos, tradiciones, esquemas, visiones y “valores” mismos, con los cuales los contextos condicionan el logro de nuevos y más universales valores de la humanidad.

Este factor es determinante, pues los condicionamientos históricos y socio-culturales de los pueblos, los grupos, las sociedades y las naciones, en muchas circunstancias, impiden y dificultan la posibilidad no solo de extraer y desarrollar el valor deseado, sino también su aplicación y práctica.

Se podría decir que los aspectos estructurales de una sociedad reflejan también la condición del estadio moral que esa sociedad vive o ha desarrollado, factor que influye y determina en cierto grado, las probabilidades del logro que tengan los individuos que hacen parte de ella. Al respecto, y no en vano, Sigmund Freud habla de la sociedad enferma y la psicopatología de la vida cotidiana. De una u otra forma, la sociedad produce los males, las perversiones y los vicios, que luego pretende combatir, sancionar y juzgar, mediante un mecanismo expiatorio de la culpa, que no pocas veces se reviste del ropaje “de la moral”, “de la ética” y de “la religión”.

En síntesis, el ropaje del “orden establecido”, “del imperio de la ley” no es más que la máscara o el encubrimiento de la “doble moral”, de lo que se llamó, en la alta edad media y los albores de la modernidad, “la moral cortesana”. Lo que se identificó con el lema de “vicios públicos, virtudes privadas”.

Dussel, referenciando a Freud afirma:

[...] el fenómeno de la dominación represiva socio-histórica produce un “trastorno” psíquico en la libido propia del ser humano civilizado. El ser humano de la cultura moderna sufre nuevos trastornos nunca observados anteriormente (crisis dramática de la adolescencia) propias de una civilización que, responsabilizando individualmente a cada sujeto en la resolución responsable y libre de su existencia y dando aparentemente libertad libidinal, exige confrontarse a un enorme aparato de represión dominadora (la civilización moderna europea criticada por Horkheimer o Marcuse).²⁰

Este carácter violento, represivo, intimidatorio, de las formas sociales en el Estado Moderno, representa la figura del padre castigador, un “Súper - yo” exacerbado, aplastante, que impide de facto o paraliza, toda individuación y autonomía moral.

Como afirmó Emmanuel Kant, no es posible el desarrollo moral sin libertad y no es posible la libertad sin autonomía de pensamiento, de pensamiento político y de libertad política, que es, finalmente, el libre ejercicio de la ciudadanía. Así, el nivel moral de una sociedad debe estar acorde y paralelo a la transformación y la actualización de las estructuras básicas del Estado y de la visión compartida de la sociedad que se espera.

Tristemente se oye el eco de la expresión de que: “cada pueblo merece sus gobernantes”. Este hecho está fundamentado en la experiencia histórica de pueblos que, con el conocimiento de los contenidos ideológicos y programáticos de sus líderes políticos, han elegido y han optado por transferir poder a sus propios verdugos. Los intelectuales disidentes de la Alemania Nazi, se preguntaban estupefactos porqué el pueblo alemán había entronizado a Hitler y porqué el fascismo y su lógica del exterminio y de genocidio habían recibido tanta aceptación, no solo en Alemania, sino en toda Europa y en Japón.

²⁰ Ibíd, pág. 626.

Así mismo, el pueblo ruso había contemplado años atrás, con igual asombro, el “terror rojo” establecido por Josep Stalin; y el propio Lenin, antes de su muerte advertía a sus colegas del partido sobre el peligro potencial que significaría elegir a Stalin en el poder. Sin embargo, ello no fue evitado.

He aquí un importantísimo rol y fin del derecho, especialmente del derecho constitucional y su relación con la moral. Este, debe garantizar que los principios bajo los cuales se erigen los marcos de constitucionalidad del orden establecido de los Estados y de la sociedad, correspondan a valores universales de carácter fundamental, inalienables e irrenunciables, de tal manera que protejan, defiendan y promuevan la dignidad y la condición básica de los individuos y de la humanidad en su conjunto. Pero, a su vez debe garantizar los mecanismos reales, no solo nominativos o formales, para que los derechos y esos valores de la humanidad sean expresados y protegidos en todos los niveles estructurales de la sociedad. Es esto lo que le da fundamento de legalidad, pero sobre todo, lo que brinda fundamento de legitimidad a los dispositivos de gobierno de un Estado o Nación -factor determinante para la convivencia y expresión viva de los acuerdos y reglas de orden ético, moral, etc.

En contraposición a las tesis presentadas por Nicolás de Maquiavelo, en su obra clásica, “El Príncipe”, en la que pareciera presentar una apología al arte de la farsa y del engaño, de fundamentar la perpetuidad en el poder y el arte de gobernar, precisamente alimentando, manipulando, usufructuando y valiéndose de las carencias, patologías, faltas de carácter, deficiencias y naturaleza pervertida de sus ciudadanos, cuando no de sus necesidades humanas, de su vulnerabilidad y de su ignorancia política, emerge, y para nosotros resuena, luminosa, la imagen de Sócrates con su elocuente e imperecedero discurso frente a los atenienses, durante su juicio, en el que fue condenado a muerte.

La inmortal apología, que Platón rescata, señala que la virtud, la verdad y la justicia fundamentan los valores esenciales que el sabio debe realizar, que son modelo a seguir por el conjunto de la

sociedad y que forman el verdadero carácter del hombre, y todo ello es rescatable para las generaciones venideras de la humanidad. La formación moral es el centro y propósito de toda educación.

No podríamos terminar estas notas introductorias al tema de la relación entre ética moral y derecho sin referenciar el pensamiento de David Hume dada su trascendencia y repercusión en planteamientos utilitaristas:

[...] en el sentido de que lo que mueve nuestro asentimiento no es nuestra utilidad particular sino la utilidad pública que es lo útil para la felicidad de todos. De ahí que la moral en efecto dice Hume suscita pasiones y promueve o impide acciones que la razón no puede hacer; por eso es imposible que la distinción entre el bien y el mal moral pueda ser establecida por la razón, en cuanto esta distinción tiene sobre nuestras acciones una influencia que la razón es incapaz de ejercer, contrariando los preceptos de Spinoza, pues para Hume el fundamento de la moral es el sentimiento y este sentimiento particular es de placer y dolor; de ahí que la virtud provoca un placer de un tipo particular, del mismo modo que el placer provoca un dolor de tipo particular, de modo que, si logramos dar razón de este placer y de este dolor, explicaríamos también el vicio y la virtud.²¹

Para iniciar esta investigación sobre la corrupción en el Distrito Capital de Bogotá, es importante, sin olvidar al hombre, buscar en el derecho las normas y los métodos que nos ayuden a combatir el flagelo de la corrupción, cambiando las políticas y el modelo educativo para lograr mejorar las calidades humanas del servidor público, que busquen crear una conciencia de respeto hacia el erario público.

Además, se debe procurar una mayor eficacia y eficiencia en el manejo de los controles fiscales para evitar y sancionar la corrupción en las entidades públicas.

²¹ REALE, op.cit, pp. 42, 44, 215 y 217.

Se deben examinar los parámetros para la construcción de una política pública contra la corrupción como una política de Estado que no esté sujeta al querer del gobernante de turno. Para ello, es importante, esa es la tesis, crear una ética en el funcionario público en conjunto con una pedagogía social que motive a la sociedad desde la infancia hasta la culminación de sus estudios básicos.

Es este el objetivo principal de la presente investigación, que para su desarrollo, abordará en el primer y segundo capítulos los elementos conceptuales y filosóficos sobre la ética, la moral y el derecho, para lo cual se realiza un recorrido por las distintas etapas históricas y tendencias del pensamiento, que conduce al análisis, en el tercer capítulo, de la importancia de los temas educativos y de formación de valores en los funcionarios públicos y en la sociedad.

En el capítulo cuarto se analizan los conceptos, causas y consecuencias de la corrupción, el siguiente describirá las políticas públicas que existen en Colombia para combatir este flagelo y su efectividad, para luego, con todos los elementos anteriores, analizar el fenómeno de la corrupción en la administración del Distrito Capital de Bogotá, durante el período 2008-2012, a partir de la recopilación de hechos y denuncias, que han conducido a la ciudad al más desolador panorama que se haya registrado en la historia.

El capítulo séptimo examinará la efectividad del control fiscal y sus principales debilidades, así como los principales riesgos de la administración pública, para concluir con una propuesta de reforma integral que ha formulado la Auditoría General de la República, dirigida al fortalecimiento del sistema de control fiscal, la cual contiene las medidas normativas que son necesarias para dotarlo de herramientas que mejoren su efectividad, y los componentes de pedagogía, prevención y control social que deben acompañar este importante sistema de prevención y de sanción de la corrupción en Colombia.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES SOBRE LA ÉTICA, LA MORAL Y EL DERECHO

La corrupción se origina en comportamientos humanos. Pero, ¿cómo pueden ser explicados?

El primer capítulo que se abordará en esta investigación tiene como objetivo analizar las causas que originan el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva filosófica y estudiar los patrones que se han definido históricamente para entender los motivos que conllevan la realización de comportamientos aceptables o reprochables dentro de la sociedad. Para estos efectos se realizarán aproximaciones conceptuales sobre la ética y la moral con el objetivo de determinar si la corrupción es una conducta antiética, inmoral o solamente es reprochable desde el punto de vista de su antijuridicidad.

1.1. ÉTICA Y MORAL

El primer interrogante que debe despejarse es si los conceptos de ética y moral son diferentes o son sinónimos, pues se tiende a confundirlos o hacerlos sinónimos. En principio, podría indicarse que la moral está más relacionada con la religión o con las creencias de un grupo determinado. De otra parte, la ética se ha concebido con un carácter de obligatoriedad: la necesidad de respetar reglas de comportamiento social

que han surgido con la costumbre o con acuerdos previamente realizados y que muchas veces se plasman en ordenamientos legales. Así, por ejemplo, se entendería que es inmoral desconocer los “Diez Mandamientos de la ley de Dios”²², y sería antiético que un abogado represente a ambas partes en litigio.

Se ha entendido también que la ética es el género y la moral es la especie. La ética define y estudia los comportamientos humanos en forma general y la moral identifica, en forma específica, cuáles comportamientos están acordes o desconocen esos principios.

Designamos con la palabra “ética” el comportamiento, la conducta y el actuar de hombre en cuanto hombre. Y con “moral” el aspecto práctico y concreto, las normas establecidas o propuestas por los hombres, o por una sociedad y época histórica determinadas. La ética es pues, aquella instancia desde la cual juzgamos y valoramos la forma cómo de hecho, se comporta el hombre, y al mismo tiempo, la instancia desde la cual formulamos principios y criterios acerca de cómo debemos comportarnos.²³

En consecuencia, de lo anterior debe tenerse en cuenta que no se trata de dos conceptos antagónicos, ni se refieren a conductas en donde una es de mayor relevancia que la otra. En realidad, una estudia a la otra:

La ética se la define como la ciencia del comportamiento moral. Claro que la ética no es coactiva, ya que no impone castigos legales (sus normas no son leyes). La ética ayuda a la justa aplicación de las normas legales en un Estado de derecho, pero en sí misma no

22 Los diez mandamientos son: 1. Amarás a Dios sobre todas las cosas; 2. No pronunciarás el nombre de Dios en vano; 3. Santificarás las fiestas; 4. Honrarás a tu padre y a tu madre; 5. No matarás o no asesinarás; 6. No cometerás actos impuros; 7. No robarás; 8. No dirás falsos testimonios ni mentiras; 9. No consentirás pensamientos o deseos impuros; 10. No codiciarás los bienes ajenos. En línea, consultado el 13 de abril de 2013, disponible en: <http://www.ucg.org/files/espanol/folletos/S10-los-diez-mandamientos.pdf>

23 Aprenda de filosofía. En línea, consultado el 1 de abril de 2013, disponible en: <http://www.memo.com.co/fenonino/aprenda/filosofia/filosofia04.html>.

es punitiva desde el punto de vista jurídico, sino que promueve una autorregulación.²⁴

En un sentido aún más complejo, el doctor en filosofía, Julio De Zan presenta las siguientes precisiones:

En un primer sentido se comprende a lo moral como una dimensión que pertenece al mundo vital, o al Lebenswelt, y que está compuesta de valoraciones, actitudes, normas y costumbres que orientan o regulan el obrar humano. Se entiende a la ética, en cambio, como la ciencia o disciplina filosófica que lleva a cabo el análisis del lenguaje moral y que ha elaborado diferentes teorías y maneras de justificar o de fundamentar y de revisar críticamente las pretensiones de validez de los enunciados morales [...] la ética puede considerarse entonces como una ciencia que pertenece al campo de la filosofía, (.....), mientras que lo moral es, en general, el objeto de esta ciencia, es decir lo que ella estudia.²⁵

Ahora bien, ¿es autónoma la moral? La reflexión sobre la moral en la Ilustración inglesa, desde Anthony Ashley Cooper conde de Shaftesbury, atribuye una autonomía propia a la moral y la reconduce hacia un sentido innato en el hombre, que está en la base de sus valores, de sus acciones morales y éticas así como de sus convicciones religiosas. Este sentido moral es un sentimiento reflejo, innato instintivo, del mismo modo que la actitud en armonía para con los demás es instintivo y natural en el hombre. Como es un sentimiento instintivo e innato en el hombre, supone un comportamiento de armonía para con los demás. La moralidad tiene su propia autonomía, lo cual significará una deuda de Kant a Shaftesbury.

24 Definición de ética. En línea, consultada el 1 de abril de 2013, disponible en: <http://definicion.de/etica/>.

25 DE ZAN, Julio. La ética, los derechos y la justicia. Fundación Konrad- Adenauer. Uruguay: 2004, p. 19.

Kant ha enseñado que la ética puede dividirse, desde el punto de vista de su objeto, en: a) descriptiva, cuyo objeto de estudio es el desarrollo de lo moral como el conjunto de valores propios de cada cultura, clase, lugar, época.; b) normativa, cuyo objeto es recomendar valores y normas; y c) meta-ética, la cual estudia qué son los valores morales que la descriptiva cataloga y la normativa recomienda.²⁶

Obsérvese que en esta clasificación se conserva la línea conceptual según la cual la ética estudia el desarrollo de la moral. La diferencia radica en que Kant enseña que la ética también estudia los valores y recomienda valores y normas. Ahora bien, Hegel realiza una distinción muy marcada entre moral y ética con el fin de eliminar cualquier confusión y de analizar la relación dialéctica de las dos:

[...] moralidad y eticidad, que corrientemente valen como sinónimos, están tomados aquí como esencialmente diferentes entre sí. (...) El lenguaje kantiano usa con preferencia la expresión moralidad y, en realidad, los principios prácticos de su filosofía se limitan completamente a este concepto y hacen imposible el punto de vista de la eticidad, a la que incluso expresamente aniquilan y subvierten. Aunque moralidad y eticidad sean sinónimos según su etimología, esto no impide usar estas dos palabras diferentes para cada concepto". Hegel marca la diferencia entre eticidad como una forma de vida y el concepto de moralidad como orden de principios universales, producto de la reflexión, de la conciencia sobre la ley, la moral y el principio de voluntad autónoma.²⁷

En esta orientación, un origen etimológico cercano no corresponde a una significación unívoca. Modos de vida (ética) no son lo mismo que orden de principios universales (moral).

²⁶ Rodríguez, José Antonio. Revista Observaciones filosóficas. Madrid. España. En línea, consultada el 13 de abril de 2013, disponible en: <http://www.observacionesfilosoficas.net/eticaortega.html>

²⁷ HEGEL, G. W. Filosofía del Derecho. Citado en DE ZAN, Julio. La ética, los derechos y la justicia. Fundación Konrad- Adenauer. Uruguay. 2004, p. 20.

En una perspectiva contemporánea, también se observa que esa diferencia ha sido retomada por filósofos contemporáneos que siguen a Kant.

[...] como Paul Ricoeur, Jürgen Habermas, Ronald Dworkin, Richard Rorty, B. Williams, etc. han retomado esta diferencia independientemente de los presupuestos sistemáticos de la filosofía de Hegel, entendiéndola en general a la moral como la tematización de los principios universales de la moralidad y a la "ética" como la tematización del *ethos* histórico particular de cada comunidad. "Moralidad" alude a la forma incondicionada del deber, de la obligación, de la rectitud, la justicia y la solidaridad en las relaciones con los demás; al respeto de la dignidad de la persona, de la pluralidad de las culturas, de las formas de vida y de los derechos humanos fundamentales²⁸.

Desde la *Critica de la Razón Práctica* y la ética de Kant se trata, pues, de mostrar que la razón es suficiente por sí sola (sin los auxilios de impulsos sensibles para mover la voluntad) porque sólo en este caso pueden existir principios morales válidos sin excepción para todos los hombres, es decir, leyes morales de valor universal. La ley moral no depende del contenido, según Kant. Si la ley moral se subordina al contenido se cae en el empirismo y en el utilitarismo. La esencia del imperativo consiste en su valor en virtud de su forma de ley, es decir por su racionalidad, y la esencia de la moral consiste pues en la adecuación de la voluntad a la forma de la ley. Se trata, pues, de mostrar que la razón puede, por sí sola, (como pura razón, sin la ayuda de los impulsos sensibles), mover la voluntad. Más aún, Kant dice, que sólo en este caso pueden existir principios morales válidos para todos los hombres sin excepción, es decir, leyes morales que tienen valor universal.

²⁸ DE ZAN, Julio. La ética, los derechos y la justicia. Fundación Konrad- Adenauer. Uruguay. 2004, p. 22.

Así, la ley moral es un deber. Las leyes morales son imperativos categóricos, es decir, imperativos que determinan la voluntad, no con miras de obtener un determinado efecto deseado, sino simplemente como voluntad, prescindiendo de los efectos que ésta pueda obtener. Ahora bien, las leyes morales son universales y necesarias pero no del mismo modo que las leyes naturales. En efecto, mientras que las leyes naturales se tienen que cumplir, las leyes morales pueden aún no cumplirse²⁹. La necesidad de la ley natural consiste por tanto, en su inevitable cumplimiento, en cambio, la necesidad de la ley moral consiste en su validez para todos los seres racionales sin excepción. En un ser perfecto la ley moral es ley de “santidad” y en un ser finito es “deber”.

En conclusión, se conoce primero la ley moral (el deber) como “hecho de la razón” y de ella se infiere la libertad, como su fundamento y su condición. Si, por dar un ejemplo particularmente elocuente, un tirano impusiera a alguien, amenazándolo, que testimonie falsamente contra un inocente, puede ocurrir que, por temor, ceda y diga lo falso; pero luego, muy seguramente, tendrá remordimiento. Él entiende muy bien que “debía” decir la verdad, aunque no lo haya hecho. Y si “debía” decir la verdad, entonces también “podía” (aunque haya hecho lo contrario). El remordimiento dice precisamente que: debías luego podías. El pensamiento kantiano en este aspecto puede resumirse así: “Debes, luego puedes”, pero la forma inversa es un imposible.

Según el filósofo argentino Osvaldo Guariglia: “la ética es la disciplina filosófica en la cual, desde los griegos hasta la actualidad, se reflexiona sobre las conductas morales. Toda sociedad tiene un conjunto de reglas que respeta en su forma de convivencia y tiene también modelos de vida que, de alguna manera, guían los proyectos y planes de vida de sus integrantes”³⁰. En esta definición se integran de manera fácil los conceptos analizados y se adiciona un componente de enseñanza sobre las conductas morales, con lo cual la ética deja de ser una disciplina estática que sólo estudia

29 En alemán el ser necesario en sentido natural se dice “mussen” y la necesidad moral o el deber moral se dice “sollen”.

30 GARRETA, Mariano. En línea, consultado el 18 de abril de 2013. Disponible en: http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml_get__25febef2-7a06-11e1-8338-ed15e3c494af/index.html.

los comportamientos morales, para pasar a ser una línea de reflexión y de indicación acerca de cuáles son las conductas y los comportamientos que deben guiar a las personas en las decisiones de la vida diaria.

Lo importante de esta digresión consiste en señalar que en las relaciones sociales y en el vínculo entre los grupos sociales y el Estado, la ética suministra al hombre el conocimiento necesario para elegir correctamente la mejor alternativa en cada acto que realice. Al respecto, Aristóteles señala lo siguiente:

Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso.³¹

El aporte de la ética para mejorar la vida individual y las relaciones sociales se centra en que para la ética es importante definir dos asuntos de relevancia: lo que es bueno para mí como persona y para nosotros como comunidad y lo que es correcto o justo en las relaciones con los demás.

Dicho esto, es necesario poner de relieve que la ética platónica está condicionada, centrada en un exasperado dualismo. En efecto, sus teoremas y corolarios de fondo se apoyan en la distinción metafísica de alma (ente afín a lo inteligible) y cuerpo (ente sensible) más que sobre la contraposición misteriosística del alma (daimon) y cuerpo (tumba y cárcel). El hombre no es libre de elegir vivir o no vivir, pero en cambio es libre de escoger cómo vivir moralmente, es decir, si vivir conforme a la virtud o conforme al vicio. La virtud no tiene amo ya que de acuerdo con el honor o el desprecio que cada uno le dé, tendrá más o menos de ella. La culpa es del que escoge, Dios no tiene culpa.

31 BAUTISTA, Oscar. Tesis de Maestría en Ciencia Política. La ética en los servidores públicos. En línea. Consultada el 9 de abril de 2013 Universidad Pedagógica Nacional. México. Disponible en: http://eprints.ucm.es/6969/1/libro_etica_sp.pdf

Antes de presentar la “imagen del sol”, Platón revela cómo, es necesario para explicar la justicia y las virtudes en general y toda forma de valor, alcanzar el fundamento último y supremo de la realidad, que es precisamente la idea del bien. Su conocimiento constituye el “conocimiento máximo” que sólo se alcanza recorriendo un largo camino. Si no se conoce el bien, no se conoce en realidad, ni siquiera el conjunto de las demás cosas.

Sin bien lo enunciado anteriormente permite reconocer la complejidad de los conceptos en cuestión, se debe subrayar, en cercanía a nuestro presente, que el concepto de ética en nuestros días ha dejado de tener su vocación filosófica y ahora debe descifrarse para ubicarlo como uno de los componentes de los sentimientos, de la familia, de la educación, de la formación social y de la administración pública y política del Estado. Si en los años 70 todo era política, en nuestros días todo debe ser ética. Si hace cuarenta años la ética quedaba subsumida en la política, hoy por hoy la política debe quedar subsumida en la ética³². Así, debe hablarse de ética; la ética debe convertirse en motivo de estudio, de análisis y de interiorización.

También esta nueva dinámica del discurso diario y permanente de la ética debe tener un objetivo claro: favorecer la vinculación entre ética y deber, entendido éste como el deber de actuar bien, de actuar con justicia, de actuar con sentimientos y, como resultado de ello, actuar de acuerdo con los principios y los criterios del buen manejo de los recursos públicos.

Complementariamente, la moral es una forma del compromiso con el otro y del compromiso consigo mismo, susceptible de ser reflexionada, criticada y revisada; si la moral atañe a mandatos que nos rigen, la ética es el esfuerzo por proveer una fundamentación o una refutación, racional en cualquier caso, de éstos, de tal manera que reclame conductas acordes con aquellos valores e ideales con los cuales se identifica el sujeto. En la perspectiva presente, no se trata únicamente de una digresión abstracta, que desconoce otras

³² González, Carlos. Le monde diplomatique. Edición Colombia. 9 de Abril de 2013, p. 36. Texto adaptado a la presente investigación.

dimensiones humanas. Entonces, la moral busca ordenar, como propósito principalísimo suyo, nuestras relaciones con la pulsión erótica y con la pulsión tanática, no estando demás decir que hay mandatos morales que se dan en todas las culturas, tales como la prohibición que pesa sobre matar, sobre el incesto y sobre el mentir.³³

1.2. LA ÉTICA, LA MORAL Y EL DERECHO

Kant en su libro “*la Crítica de la Razón Práctica*”, se propone descubrir y exponer el principio fundamental de la moralidad con dos objetivos: “a) Demostrar la falsedad de toda doctrina moral que pretenda apoyarse en consideraciones empíricas. b) Otorgar a la ética una base exclusivamente racional y apriorística”.³⁴

El aporte de Kant se centra en que quiso exponer sus argumentos basado exclusivamente en la razón, precisando que no pueden tenerse en cuenta elementos empíricos para definir la moral; por ello se concluyó que “su Ética es formal; es una Ética estrictamente racional”.³⁵

Otro aporte de Kant hace referencia a deslindar la conducta de la persona que la realiza. La validez del acto moral está en la intención de la persona que la realiza.

Los actos, según Kant, no son ni buenos ni malos; bueno o malo es sólo el sujeto que los realiza. Lo que es moral o inmoral es la disposición del ánimo del agente. Un acto será moralmente bueno si el sujeto que lo realiza lo hace porque lo considera como absolutamente debido, como un fin absoluto, como imperativo categórico; por el contrario un acto es malo si se hace con el propósito de obtener alguna consecuencia favorable, si se realiza como medio o imperativo hipotético. Ejemplos:

³³ *Ibíd.*, p. 36

³⁴ Martínez Cortés, Javier. La ética de Kant. En línea. Consultada el 12 de abril de 2013. Disponible en: <http://arvo.net/seccion-immanuel-kant/la-etica-de-kant/gmx-niv547-con11943.htm>.

³⁵ *Ibíd.*

la acción de pagar una deuda puede no tener ninguna significación moral (amoral) si se realiza por temor a la consecuencias; una promesa que se cumple por accidente, o porque se desea obtener algo como resultado de la acción, tampoco tienen significación moral conforme a la ética kantiana; las acciones que se realizan de acuerdo a la buena voluntad, es decir las que se realizan por deber y conforme al deber (imperativo categórico) son las acciones valiosas que hacen del individuo una persona genuinamente moral.³⁶

Llevadas estas enseñanzas a las relaciones sociales y a la comunidad política, lo importante no son las acciones que se realizan para agradar a las personas con el fin de obtener sus favores políticos o su apoyo. Las acciones genuinamente morales son aquellas que se realizan en respuesta a un deber ser interior que guía a la persona y que le permite distinguir entre acciones buenas y acciones malas, y le hace inclinarse por las primeras y actuar siempre en pro de la justicia, la equidad y el respeto hacia los demás.

En la filosofía contemporánea, Savater, en *Ética para Amador*, señaló que la moral tiene una relación intrínseca con las costumbres y puede tener varias connotaciones de acuerdo con la formación de cada persona. En esa calificación de conductas morales o inmorales influye el concepto que cada persona se haya formado de la sociedad y la orientación filosófica, política o familiar que haya recibido en su formación académica. Por lo tanto, lo que es inmoral para una persona puede ser moralmente aceptable para otra.

La palabra «moral» etimológicamente tiene que ver con las costumbres, pues eso precisamente es lo que significa la voz latina: mores, y también con las órdenes, pues la mayoría de los preceptos morales suenan así como «debes hacer tal cosa» o «ni se te ocurra hacer tal otra». Sin embargo, hay costumbres

³⁶ Ibid.

órdenes que pueden ser malas, o sea «inmorales», por muy ordenadas y acostumbradas que se nos presenten. Si queremos profundizar en la moral de verdad, si queremos aprender en serio cómo emplear bien la libertad que tenemos, más vale dejarse de órdenes, costumbres y caprichos. Lo primero que hay que dejar claro es que la ética de un hombre libre nada tiene que ver con los castigos ni los premios repartidos por la autoridad que sea, autoridad humana o divina, para el caso es igual. El que no hace más que huir del castigo y buscar la recompensa que dispensan otros, según normas establecidas por ellos, no es mejor que un pobre esclavo. «Moral» es el conjunto de comportamientos y normas que tú, yo y algunos de quienes nos rodean solemos aceptar como válidos; «ética» es la reflexión sobre por qué los consideramos válidos y la comparación con otras «morales» que tienen personas diferentes. Te recuerdo que las palabras «bueno» y «malo» no sólo se aplican a comportamientos morales, ni siquiera sólo a personas. [...]Para unos, ser bueno significará ser resignado y paciente, pero otros llamarán bueno a la persona emprendedora, original, que no se acobarda a la hora de decir lo que piensa aunque pueda molestar a alguien. Porque no sabemos para qué sirven los seres humanos.³⁷

Este filósofo español también hace en su libro una aproximación a la relación que puede existir entre la ética y la política. Esa reflexión es bien importante en el difícil camino de entender la influencia de la ética y la moral en la existencia de los comportamientos corruptos y en la identificación de las causas de esos comportamientos en forma general y en forma específica en la sociedad colombiana y en el Distrito Capital. Lo primero que analiza es el comportamiento de los políticos en campaña:

³⁷ SAVATER, Fernando. *Ética para Amador*. Ariel. 1991. Madrid: pp. 58-61

Los políticos suelen estar dispuestos a hacer más promesas de las que sabrían o querrían cumplir. Su clientela se lo exige: quien no exagera las posibilidades del futuro ante sus electores y no hace mayor énfasis en las dificultades que en las ilusiones, pronto se queda solo. Jugamos a creernos que los políticos tienen poderes sobrehumanos y luego no les perdonamos la decepción inevitable que nos causan.³⁸

Luego, recuerda que no es conveniente que las personas desconozcan la importancia de participar en política y que dicha decisión hace parte del arte de la ética:

La ética es el arte de elegir lo que más nos conviene y vivir lo mejor posible; el objetivo de la política es el de organizar lo mejor posible la convivencia social, de modo que cada cual pueda elegir lo que le conviene. Como nadie vive (...), cualquiera que tenga la preocupación ética de vivir bien no puede desentenderse olímpicamente de la política. Sería como empeñarse en estar cómodo en una casa pero sin querer saber nada de las goteras, las ratas, la falta de calefacción y los cimientos carcomidos que pueden hacer hundirse el edificio entero mientras dormimos...³⁹

Las dos reflexiones anteriores conducen a identificar en forma didáctica la diferencia entre la ética y la política, con lo cual es posible entender cómo se articulan y a la vez cuáles aspectos las diferencian:

Sin embargo, tampoco faltan las diferencias importantes entre ética y política. Para empezar, la ética se ocupa de lo que *uno mismo* (tú, yo o cualquiera) hace con su libertad, mientras que la política intenta coordinar de la manera más provechosa para el conjunto lo que *muchos* hacen con sus libertades. En la ética,

38 *Ibíd.*, p. 168

39 *Ibíd.*, p. 169

lo importante es *querer* bien, porque no se trata más que de lo que cada cual hace porque quiere (no de lo que le pasa a uno quiera o no, ni de lo que hace a la fuerza). Para la política, en cambio, lo que cuentan son los *resultados* de las acciones, se haga por lo que se hagan, y el político intentará presionar con los medios a su alcance --incluida la fuerza-- para obtener ciertos resultados y evitar otros. Tomemos un caso trivial: el respeto a las indicaciones de los semáforos. Desde el punto de vista moral, lo positivo es querer respetar la luz roja (comprendiendo su utilidad general, poniéndose en el lugar de otras personas que pueden resultar dañadas si yo infrinjo la norma, etc.), pero si el asunto se considera políticamente, lo que importa es que nadie se salte los semáforos, aunque no sea más que por miedo a la multa o a la cárcel. Para el político, todos los que respetan la luz roja son igualmente «buenos», lo hagan por miedo, por rutina, por superstición o por convencimiento racional de que debe ser respetada a la ética, en cambio, sólo le merecen aprecio verdadero estos últimos, porque son los que entienden mejor el uso de la libertad. En una palabra, hay diferencia entre la pregunta ética que yo me hago a mí mismo [...] ya preocupación política porque la mayoría *funcione* de la manera considerada más recomendable y armónica.⁴⁰

Si estas reflexiones se trasladan al tema de la corrupción, se puede señalar que ciertos comportamientos sociales que son reprochables por afectar el interés común, son además inmorales en la medida que los realiza una persona desconociendo ciertas reglas básicas, Pero, adicionalmente, si esos comportamientos se analizan desde el punto de vista político, pueden tener efectos sociales que ocasionan consecuencias graves para el conglomerado social. ¿Cómo puede evidenciarse ello?

En la investigación sobre corrupción, con relación a hechos ocurridos en norteamérica realizada con referentes jurídicos, se

40 *Ibíd.*, pp 169-170

concluye que también se ha considerado que los comportamientos corruptos no solamente se pueden originar en la violación de una regla, por cuanto pueden existir violaciones a las reglas que no son consideradas como corrupción: “en Estados Unidos se recuerda que hasta 1997 era legal que las compañías de ese país ofrecieran sobornos para conseguir contratos, por lo tanto, en criterio de los autores del trabajo se concluye: “la violación de una regla no necesariamente es un acto corrupto”.⁴¹

Ahora, en un análisis comparativo de esa tesis, podríamos criticar que aun cuando sea considerado en un país un hecho como socialmente aceptable, en los demás países conserva su categoría de hecho corrupto. Sin embargo, se destaca que esa investigación concluye que la corrupción no “es el fondo un simple asunto legal, es básicamente un asunto de moralidad”⁴², conclusión que compartimos.

También se cita en ese estudio la posibilidad que exista corrupción por causas nobles, las cuales pueden ser “moralmente justificadas” como sucedió en el caso de la lista de Schindler⁴³. Se hace manifiesto en el film, que se violaron algunas reglas incorporadas y asociadas al manejo bélico de la época, pero que tuvieron como objetivo salvar algunas vidas del holocausto. El tema de la corrupción por causas nobles se acerca a los linderos de los delitos políticos y de la corrupción para ayudar a las clases menos favorecidas, temas que son objeto de permanente análisis por parte de la criminología y del derecho disciplinario y que pueden tener diferentes matices de acuerdo con la ideología política del juzgador.

Volviendo al ejemplo del semáforo, citado en líneas anteriores, éste fue utilizado hace unos pocos años en la campaña de pedagogía cívica que adelantó en su momento el Alcalde de Bogotá Antanas Mockus, en la cual ejecutó varias estrategias para sensibilizar a

41 HODGSON, Geoffrey y JUANNING, Shuxia. Revista de Economía Institucional. “La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista” Universidad Externado de Colombia. Volumen 10. Número 18. Bogotá. 2008, p. 56

42 Ibíd, p. 68.

43 Ibíd, p. 69.

los peatones sobre la importancia de respetar el semáforo y las cebras. Recordó, el exalcalde, que esas conductas no solo eran comportamientos individuales reprochables por ser inmorales, sino que se implementaban estrategias para crear, a partir de esos mensajes, unos patrones de comportamiento social para el respeto de todas las reglas, fueran estas de orden cívico, reglamentario, legal, constitucional, etc.

Con el fin de promover el mensaje del respeto de las reglas, el ex alcalde Mockus hizo énfasis en que a partir del respeto a las reglas menores, como el respeto de la cebra, se puede formar una disciplina generalizada, que puede llevarnos al respeto a todas las demás reglas. De igual forma, recordó, que quien viola las reglas menores, en una escala de valores, está social y moralmente dispuesto a desconocer otras reglas de mayor importancia. Si no se recapacita y acata las reglas menores se estaría, en un futuro, dispuesto a desconocer las reglas mayores, independientemente que constituyan falta disciplinaria o delito y sin considerar el grado de afectación que se produzca al conglomerado.

Obsérvese cómo a partir de comportamientos individuales influenciados por la formación cultural o religiosa se pueden generar conductas que conllevan el desconocimiento de las reglas generales impuestas por el derecho positivo. A partir de ello, es posible concluir que una formación deficiente de las personas en principios éticos y morales puede terminar afectando o colapsando los ordenamientos legales existentes.

Volviendo a Savater, el filósofo indica cuales serían los lineamientos éticos que podrían ser tenidos en cuenta para establecer una sociedad políticamente preferible:

a) Una sociedad que respete la libertad:

El sistema político deseable tendrá que respetar al máximo las facetas públicas de la libertad humana: la libertad de reunirse o de separarse de otros, la de expresar las opiniones y la de inventar belleza o ciencia, la de trabajar de acuerdo con la propia vocación o

interés, la de intervenir en los asuntos públicos, la de trasladarse o instalarse en un lugar, la libertad de elegir los propios goces de cuerpo y de alma, etc. Abstenerse dictaduras, sobre todo las que son «por nuestro bien». Nuestro mayor bien es ser libres.⁴⁴

b) Una sociedad justa, en la que se debe:

Tratar a las personas como a personas, es decir: ser capaces de ponernos en el lugar de nuestros semejantes y de relativizar nuestros intereses para armonizarlos con los suyos. Si prefieres decirlo de otro modo, se trata de aprender a considerar los intereses del otro como si fuesen tuyos y los tuyos como si fuesen de otro. A esta virtud se le llama *justicia* y no puede haber régimen político decente que no pretenda, por medio de leyes e instituciones, fomentar la justicia entre los miembros de la sociedad. La única razón para limitar la libertad de los individuos cuando sea indispensable hacerlo es impedir, incluso por la fuerza si no hubiera otra manera, que traten a sus semejantes como si no lo fueran, o sea que los traten como a juguetes, a bestias de carga, a simples herramientas, a seres inferiores, etc.⁴⁵

c) Una sociedad que proteja a los desvalidos:

Tomarse al otro en serio, poniéndonos en su lugar, consiste no sólo en reconocer su dignidad de semejante sino también en simpatizar con sus dolores, con las desdichas que por error propio, accidente fortuito o necesidad biológica le afligen, como antes o después pueden afligirnos a todos. Enfermedades, vejez, debilidad insuperable, abandono, trastorno emocional o mental, pérdida de lo más querido o de lo más imprescindible amenazas y agresiones violentas por parte de los más fuertes o de los menos escrupulosos.

44 Savater. op, cit, p. 79.

45 *Ibíd*, p. 79.

Una comunidad política deseable tiene que garantizar dentro de lo posible la *asistencia* comunitaria a los que sufren y la ayuda a los que por cualquier razón menos pueden ayudarse a sí mismos.⁴⁶

La ética, es claro, tiene una relación directa e inescindible con la política, entendida en su conjunto, como las decisiones políticas individuales de cada persona y con la forma como se legisla y se estructuran las decisiones de política pública por parte del gobierno de turno. Así mismo, la formación ética de las personas y el respeto de los principios éticos y morales son de trascendental importancia para asegurar que no existan conductas que conlleven violación de la ley y riesgos o hechos de corrupción.

Por ésta razón, en otro capítulo de esta investigación se hará énfasis no sólo en la necesidad de la existencia de normas y de una política pública anticorrupción, sino también en la reformulación y afianzamiento de una educación que privilegie la formación ética y moral sobre la ciencia y los conocimientos.

Ahora bien, la relación entre la moral y la ley se comprende al resaltar que el deber como moral es consustancial al ser humano y la ley pretende llevar algunos deberes a categoría legal para asegurar su cumplimiento de manera imperativa.

La ley no es otra cosa que el límite que se instaura en la avanzada del goce, límite que traza para el sujeto el campo de lo que se debe hacer y el campo de lo que no se debe hacer. Este trazo del “no todo vale” que hace la ley, cobra formas diferentes, existiendo para cada una de éstas un tipo de sanción particular y pertinente. Por lo menos se podrían enunciar cuatro formas que adopta la ley, la jurídico-política, que cuando no es respetada se replica con la pena legal; la consuetudinaria, es decir, la atinente a las costumbres, cuya violación se sanciona con la pérdida de la estimación que depara el otro o con el sinsabor en el propio sujeto; la artificial, por ejemplo la que nos inventamos en ese dispositivo

46 *Ibíd*, p. 80

de la actividad reglamentada que es el deporte, en la cual el desacato es causa del castigo que pesa sobre el infractor; y la ético-moral, la que al ser trasgredida desata de inmediato ese mecanismo sancionatorio que es el sentimiento de culpa.⁴⁷

Complementariamente, es importante resaltar cómo hay un problema ético, inherente a la relación entre la ética y al derecho, cuando se incumple la ley:

Uno de los principales problemas éticos es el cumplimiento de las leyes. Efectivamente, el que una población cumpla habitualmente las leyes es algo que forma parte de su sensibilidad, de su idiosincrasia. Que <<las leyes deben ser cumplidas es el enunciado de un deber moral; no es una <<ley>> más. Por eso son tan importantes los hábitos, las costumbres, los ejemplos. Nos basta pensar en un <<anglosajón>>, un <<germánico>> o un <<latino>> para reparar en que casi sin darnos cuenta hemos estereotipado modelos de escrupulosidad en el cumplimiento de las leyes. ¿Se puede desobedecer una ley? Las leyes deben ser obedecidas; están para eso. Nadie puede afirmar en serio que las leyes se hacen para ser desobedecidas. Cumplir los deberes cívicos, para pagar los impuestos, son aspectos de la vida de todo ciudadano que tienen que ver con el bien común; además, responden al mandato de alguien que tiene autoridad para mandarlo; y son mandatos razonables.⁴⁸

De otra parte, al analizar el origen de las leyes, es claro que ellas provienen de acuerdos de personas que representan a la comunidad y que, generalmente, definen la mejor forma en que el Estado debe prestarlos servicios públicos y realizar la provisión de bienes. Este concepto está muy ligado al pacto social que realizan los pueblos para delegar en unas organizaciones públicas, la toma

47 GONZALEZ, R. Carlos. Op. Cit, p. 36.

48 ORTIZ, José María. La Hora de la Ética Empresarial. Mc Graw-Hill. 1995. p. 170.

de decisiones en asuntos de interés común y la administración de los recursos públicos. Así, el servicio público, deviene de las decisiones que toman las personas que son designadas mediante voto popular.

En relación con lo expuesto, el “servidor público” cumple un rol fundamental en el funcionamiento del Estado, por cuanto en él se ha depositado la confianza del manejo de los asuntos públicos y del presupuesto público. Esa misión conlleva que sus actividades deban estar enmarcadas dentro de un esquema de responsabilidad con mayor rigurosidad que la que se exige en el sector privado, en donde solo se administran recursos y objetivos que interesan al empresario.

En ese marco de responsabilidad, se esperaría que los representantes del pueblo, quienes tomarán decisiones con implicación en la sociedad en general, tuvieran las mejores cualidades éticas y estuvieran dispuestos a sobreponer siempre los intereses comunes sobre los personales. Desafortunadamente este ideal no se cumple –claro, en algunos países con mayor intensidad que en otros- y los dirigentes y los servidores públicos son cuestionados por su falta de vocación a los intereses comunes.

Esta situación genera varios escenarios negativos que transitan entre el aprovechamiento del cargo hasta el incumplimiento de las metas y obligaciones constitucionales. De manera concreta, el fenómeno de la corrupción ha afectado la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Una de las causas que puede originar esta situación es el poco convencimiento que existe entre los electores y entre la comunidad sobre la importancia de la ética en la administración pública. Pero frente a ello se ofrecen dos referencias importantes:

A través de la ética, los gobernantes pueden orientar el comportamiento de los individuos, con ella se determina la justicia o injusticia de los hombres, con ella se eleva la cultura política de un pueblo. Por ella los hombres están bien consigo mismos, y si ello es así, lo están

con respecto de los demás. De esta manera, aquel individuo que quiera ser estimado por su carácter moral debe guardar una moderación y templanza en cada uno de sus sentimientos o afectos.⁴⁹

En Colombia ese criterio ético parece haber sido olvidado ante tantos hechos de corrupción sin que se haya escapado un solo sector de la sociedad y de la administración pública. Las preguntas de la gente del común que surgen ante estos hechos son ¿Por qué llegamos a esta situación tan crítica?; ¿Por qué los valores y la ética han sido olvidados?; ¿En qué momento Colombia perdió su horizonte? ¿Qué hechos históricos nos han llevado a esta crisis tan grande que ha afectado a la familia, el sector público, la empresa privada y en general al Estado Colombiano? la respuesta está en gran parte en la crisis de la segunda mitad del siglo pasado, cuando se perdieron importantes valores y se invirtieron las tradiciones ancestrales; la guerrilla, el narcotráfico, el paramilitarismo, la corrupción administrativa y algunos grupos empresariales cambiaron las reglas del juego de la política, de la economía y tristemente también, las de la convivencia social.

El gran reto para la sociedad es entender que los valores evolucionan conforme la sociedad avanza, y estos se deben ir adaptando a las nuevas formas de intercambio de reglas y principios, pero sin que estos puedan debilitarse y mucho menos desaparecer, “los valores son unos solos y permanecen en el tiempo por más que el desarrollo, las costumbres, la tecnología y las relaciones humanas vayan cambiando los valores son, si se quiere, la armadura de la sociedad de las empresas, de las familias, del trabajo, del deporte, de la vida en convivencia.”⁵⁰

49 BAUTISTA, Oscar. Tesis de Maestría en Ciencia Política. La ética en los servidores públicos. Universidad Pedagógica Nacional. México. En línea. Consultada el 9 de abril de 2013. Disponible en: http://eprints.ucm.es/6969/1/libro_etica_sp.pdf.

50 El valor de los valores. Editorial El Espectador. Separata Especial. 22 de marzo de 2013.

Si se define la ética como el análisis crítico de las acciones morales o las costumbres de una sociedad, se debe realizar una reflexión crítica sobre la propia conducta, sobre lo que se ha perdido, sobre el futuro de la sociedad y de la familia, sobre las relaciones laborales y sobre todo, sobre los roles en el conglomerado social. Estas ideas están enmarcadas en un campo amplio: la ética está guiada por principios de justicia y de derecho, sin que sean los únicos. En términos de justicia y de cohesión social, hay dos formas éticas que consideramos relevantes:

La ética mínima, relacionada con la administración pública y asociada con la defensa de los recursos públicos, exige que el gasto se realice de acuerdo con los fines esenciales del Estado y en procura de una administración pública más eficiente. En esta perspectiva, se busca evitar en todo momento que los recursos se dilapiden. Pero esa ética es insuficiente, porque cuando se habla de justicia y ésta se relaciona con los derechos sociales, lo que se tiene en una sociedad como la colombiana es que definió en la Constitución Política que el Gobierno debe garantizar la consolidación del Estado Social Derecho y, en ese sentido, la función ética va más allá de cuidar los recursos públicos y que el gasto público se ejecute bien. La ética debe estar orientada a garantizar el logro de los objetivos del Estado Social de Derecho, que es el pacto social de todos los ciudadanos.

Así mismo, para que haya justicia, debe haber redistribución. Sin embargo, para el caso particular de Colombia, el coeficiente de Gini, pasó de 0,57 en 2003 a 0,54 en 2011⁵¹, lo cual indica que se aumentó la desigualdad y que las garantías sociales no se han extendido. Colombia es hoy el cuarto país más desigual del mundo, aspecto que se analizará más adelante.

51 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Colombia tenía en el 2010 un índice de Gini de 55,9 mientras que en Uruguay es de 45,3. El índice de Gini se distribuye de 0 a 100 en donde 0 representa la igualdad perfecta mientras que 100 implica total desigualdad. Fuente: Banco Mundial.

En línea. Consultada el 18 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0886es.pdf>.

Para procurar la mejora en el manejo de los asuntos de interés público, la sociedad tendrá que unificar los parámetros de comportamiento que maneja para su vida privada y sus relaciones sociales. El asunto ya no radica exclusivamente en la moral privada; se hace imperioso llevar los mismos principios y comportamientos que se tienen en la vida privada al campo de las relaciones sociales y, en especial, a la administración pública. El asunto es de ética pública: “En esta nación nuestra, los valores éticos de la mayoría de los ciudadanos han sido progresivamente transmutados en los valores de una selecta minoría para la cual casi todo parece ser relativo, desde la vida humana hasta las matemáticas”.⁵²

Existen muchas razones para que se haya llegado a esta situación, las cuales se profundizarán más adelante en este estudio. Por lo pronto, de ellas es importante destacar que se ha adoptado como criterio social aceptable, en todos los círculos sociales, las conductas que aceptan y emulan el enriquecimiento rápido, independientemente que éste sea originado desde conductas delictivas como el narcotráfico y el contrabando, o que sea originado en conductas corruptas en contra del patrimonio público.

Muchos colombianos optaron por privilegiar el camino de los resultados olvidando unas reglas mínimas y con ello terminaron beneficiándose. Pero el resultado real es que la gran mayoría que ha escogido esa senda, terminaron muertos o en prisión. La lección que dejan estas conductas es que es mejor optar por el camino de los valores, los cuales facilitan mejores resultados para las personas y para la colectividad:

Es fácil tomar el camino de los resultados y olvidarse de las reglas mínimas. Es tentador pensar en el bien individual y poner a un lado el general. Es sencillo llenarse de excusas y presentarlas como verdaderas para poder actuar sin restricciones. Sin embargo, cuando, los valores cobran su valor y bajo su mandato obramos, el producto que con ellos se consigue es más estable y permite hacer un mejor país.

⁵² Mercado Cepeda, Pedro F. Sin Acomodos. El Tiempo. En Línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10003906.html

Un país, que como Colombia, a pesar de los ejemplos desconcertantes que muestran a unos pocos beneficiándose de quienes no caen en la tentación de obtener a cualquier precio y con el menor esfuerzo sus metas, en su gran mayoría está compuesto de ciudadanos trabajadores y honestos que con sus valores bien definidos van por la vida contribuyendo a que se pueda seguir creyendo.⁵³

Los denominados “rasgos mafiosos de la cultura del ascenso a ultranza en la sociedad colombiana”⁵⁴ son todas aquellas conductas a través de las cuales las personas se ufanan y muestran sin ninguna vergüenza los altos capitales que poseen y la forma fácil como los han conseguido. Durante los años 1980 a 2000 era normal encontrar en ciudades como Cali, Medellín, Pereira, edificios ostentosos con propietarios dueños de carros lujosos, quienes hacían del derroche una acción permanente. Eran propietarios de extensos terrenos agrícolas y sobre los cuales no podían soportar su origen.

La época del narcotráfico y de su cultura mafiosa permeó las instituciones públicas como el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y hasta los organismos de investigación como el desaparecido DAS. Era la cultura del dinero fácil y de los narcotraficantes que tuvieron propiedades e inversiones en el territorio nacional y en el exterior. Moldearon una imagen que hasta hoy no ha desaparecido del todo de la retinas de los colombianos. Lograron que fueran considerados como el prototipo de vida a seguir y como consecuencia fuimos estigmatizados: “los narcotraficantes y los narcopolíticos representan a la perfección la colombianidad”⁵⁵. En razón a este tipo de comportamientos se incrementaron las requisas y la revisión de antecedentes de todo colombiano en los puertos y aeropuertos del mundo.

⁵³ El valor de los valores. Editorial. El Espectador. Separata Especial. 22 de marzo de 2013.

⁵⁴ Sanabria Duque Álvaro. La Mafia no creo un nuevo país. Reforzó el de siempre. Le monde Diplomatique. Edición 104. 11 de septiembre de 2011. En Línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.desdeabajo.info/fondo-editorial/le-monde-diplomatique/edicion-104/item/18062-la-mafia-no-cre%C3%B3-un-%E2%80%98nuevo%E2%80%99-pa%C3%ADs-reforz%C3%B3-el-de-siempre.html>

⁵⁵ Ibíd.

Desafortunadamente, ese estereotipo del enriquecimiento fácil logró influenciar algunos sectores de la sociedad hasta llegar a la administración pública y se instaló para siempre el criterio que se forjaron algunos funcionarios públicos, según el cual hay que aprovechar el “cuarto de hora” y se debe obtener el mayor lucro posible de la gestión de los recursos públicos.⁵⁶

El origen de la pérdida de valores y de la ética de lo público es, en gran parte, la cultura mafiosa de los años 80 que se nutrió del ambiente adecuado de la permisibilidad que se dio por parte de las autoridades. Era un ambiente propicio para ese tipo de conductas, en lo cultural y en lo político.

Ese “ambiente propicio” se puede entender como las costumbres históricas de las clases sociales dominantes que han impuesto un rigor económico orientado a acrecentar sus fortunas sin consideraciones sociales de ningún tipo. Esa es la razón de los altos niveles de desigualdad, que son analizados en otro capítulo de ésta investigación. En consecuencia,

Son, por consiguiente, los narcos quienes imitan a las clases dominantes tradicionales, y no lo contrario. Es decir, la producción y el tráfico de narcóticos asumen el mismo modelo de “hacer negocios” que las élites vienen imponiendo por siglos en el país. No es difícil concluir, entonces, que el arraigo de la economía de los narcóticos tuvo lugar porque encontró un ambiente adecuado en lo cultural y lo político, donde se incubó adecuadamente.⁵⁷

Las implicaciones de ese tipo de relaciones entre una clase dirigente tradicional y la cultura del narcotráfico, conduce a reflexionar y sugerir como tesis que la pérdida de valores morales y la negación de la ética como necesaria para el comportamiento social, no nació

⁵⁶ Tres jóvenes, los primos Nule, llegaron a acumular más de 160 contratos en toda Colombia por más de dos billones de pesos. Julio Gómez y Emilio Tapia pasaron de sobrevivir en los barrios de Bogotá o en un pueblo como Sahagún, a viajar en un jet privado. En línea. Consultada el 1 de abril de 2013. Disponible en: <http://actualicese.com/actualidad/2011/03/16/el-tsunami-de-la-corrupcion-en-colombia/>.

⁵⁷ Ibíd.

con el narcotráfico, sino que el narcotráfico es el reflejo de unos valores que venían arraigados décadas atrás. Con el deseo por ampliar la comprensión del fenómeno, cabe preguntarse: ¿cuál es el origen de estas situaciones tan difíciles para la sociedad?

Es posible afirmar que el origen de la pérdida de valores morales y la negación de la ética en nuestro país puede estar asociada con las costumbres y principios de nuestros colonizadores quienes estaban más orientados a la religión, al pago de tributos ordenados por el rey sin consideración a la cantidad o valor de los bienes de los contribuyentes. Contrariamente a esta región del mundo, otras culturas como la anglosajona han estado más orientadas a la investigación científica, a la filosofía y a la obtención de riqueza a través de la producción industrial.

En consecuencia, si los orígenes de la pérdida de valores morales y la negación de la ética están arraigados en las costumbres ancestrales y han afectado la familia, a las organizaciones básicas y sociales y han escalado hasta la administración pública, no bastará con reformas legales o estrategias cortoplacistas de los gobiernos de turno.

Desde nuestra apreciación, se hace necesario implementar una estrategia que cimiente unos nuevos criterios sociales que se empiecen a cultivar desde la niñez, se consoliden durante las fases de la educación y que produzcan sus efectos en las etapas de producción tanto en el sector público como en el sector privado. Se debe reconquistar la ética y los valores en la educación hasta volver a los cánones de la moral, los principios y la ética para el buen comportamiento social. “La ética tiene que hacer posible la convivencia ciudadana mediante el respeto a la ley y a la legítima autoridad. No podemos esperar la superación de la crisis actual, a base de ciencia y tecnología. La salvación del hombre no puede venir de saberes y aparatos electrónicos, sino del hombre mismo. No necesitamos solo progreso material sino, ante todo, desarrollo humano integral, y este solo lo puede dar el hombre, nunca la ciencia ni la tecnología”.⁵⁸

⁵⁸ <http://virtual.unillanos.edu.co/course/category.php?id=58>. Consultada el 10 de abril de 2013.

Gonzalo Gallo cita a Francés Voltaire con este pensamiento:

Los que creen que el dinero puede hacer cualquier cosa, terminan haciendo cualquier cosa por el dinero". Considera que es una trampa en la cual caen quienes se retuercen con una conciencia elástica que les permite "acomodar su ética" según sus conveniencias. Esa reflexión explica cómo existen personas que acomodan su criterio de ética de acuerdo al momento y a las circunstancias. Reflexiona sobre la necesidad de realizar una estrategia nacional a favor de la honestidad y en contra de la corrupción. Señala que hay dos herramientas que deben utilizarse, la educación y la sanción. La educación ya se ha comentado, la sanción corresponde a todas las acciones sociales o legales que se deben implementar para reprimir los comportamientos reprochables.⁵⁹

Ahora bien, si es claro que las relaciones sociales para construir ciudadanía mejoran enalteciendo los valores de autonomía, cooperación, participación y solidaridad, el reto de la nueva ética pública es privilegiar todas las conductas que permitan participar y mejorar lo público; para que lo que se intercambie sea el mundo de las leyes claras.

Al respecto, se hace pertinente una referencia de la Grecia Antigua: "de ahí que la primera idea de ciudadanía surge en Grecia, cuando las cabezas de familia renuncian a defender exclusivamente los intereses de su familia o su tribu o "Gens" y se dedican a intentar buscar lo que tienen en común".⁶⁰

En este proceso existe afinidad entre la ética y el control social, entre las enseñanzas de filosofía de la escuela y el deber de aportar a la construcción de sociedades más equitativas. El ejercicio de lo público no es solamente de los servidores públicos, es de todos los

59 GALLO, Gonzalo. El Tiempo. 18 de agosto de 2011.

60 Conferencia con Fernando Savater: "Ética y Ciudadanía Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey, núm. 8, 2000, pp. 155-172, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey México. En línea. Consultada el 9 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/384/38400809.pdf>.

ciudadanos e impone un extremo rigor, una mayor responsabilidad social y unas mayores exigencias para participar de lo público y para ejercer vigilancia en forma permanente:

La combinación ética-política es importante porque si bien la política delibera sobre lo que es mejor o nocivo para el Estado, ésta debe moderar los deseos de los hombres preocupándose por el bien general y eso lo logra con la ética. Quien estudie la política necesita conocer la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos - estos últimos- que corresponden al objeto de estudio de la ética, que de alguna manera no es más que una parte del saber de la ciencia política. Así como se conocen las costumbres y características de los individuos, el político debe conocer las costumbres de los pueblos. De esta manera, puede rescatar o mantener aquellas costumbres que sean benéficas o modificar las perjudiciales por medio de la educación.⁶¹

Sin embargo, debe reconocerse que este proceso se dificulta cuando no se ha cumplido la misión de enseñar a los jóvenes a comportarse a través de ejemplos. Por el contrario, la información que reciben y a la cual los medios de comunicación le dan mayor realce, es la de conductas reprochables de las personas que administran el patrimonio público y que han generado lo que se ha denominado como "tsunami de la corrupción"⁶²: despilfarran los recursos de la salud, del agro, de las regalías, de la educación, de la infraestructura, de las pensiones; con ello, se envía un mensaje negativo según el cual "lo público no tiene dueño", "la contratación es para enriquecer a unos pocos" y "los recursos del Estado son para despilfarrarlos".

61 BAUTISTA, Oscar Diego. Tesis de Maestría en Ciencia Política. a ética en los servidores públicos. Universidad Pedagógica Nacional. México. En línea, consultada el 17 de abril de 2013. Disponible en: http://eprints.ucm.es/6969/1/libro_etica_sp.pdf.

62 Bautista Pérez Manuel. El Tsunami de la corrupción. ¿A dónde nos lleva? En línea, consultada el 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.otraspoliticas.com/politica/el-tsunami-de-la-corrupcion-%C2%BFa-donde-nos-lleva>.

El alcance de este tipo de prácticas ha llegado a escenarios altamente sensibles. La bienestarina elaborada para alimentar a los niños de escasos recursos, es utilizada para alimentar cerdos; el exceso de producción de un producto como la leche lleva a que los carrotaques que la transportan arrojen el valioso líquido en cambio de obsequiarlos en los barrios marginales o bajarle el precio al producto; y en un caso más reciente, los recursos destinados a la salud se utilizan para que los dueños de las EPS adquieran suntuosas propiedades y realicen gastos extravagantes para su beneficio personal, mientras algunas personas fallecen en las puertas de los hospitales.

En un caso más reciente, se observó cómo, un senador de la república, utiliza su alta investidura para omitir el cumplimiento de las disposiciones legales y confirmar la premisa de que la ley es para “los de ruana” y que el tráfico de influencias sí funciona.

Debe aclararse que la corrupción no está en la sangre de los colombianos ni es cultural, esta premisa no es cierta. Lo corrupto son los procesos institucionales, la tramitología y las actuaciones negligentes o dolosas de algunos pocos para favorecer intereses mezquinos. Existe corrupción desde el proceso electoral, hasta los mecanismos para suministrar derechos fundamentales esenciales como la salud o para atender la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

1.3. ÉTICA, DERECHO Y FUNCIÓN JUDICIAL.

Ya se ha dicho que la formación de valores no puede aceptar dilemas temporales o espaciales y debe tener unos referentes muy definidos en cuanto a los conceptos de justicia, equidad y democracia, que no pueden ser relativos de una sociedad a otra. El concepto de justicia, como institución fundamental del Estado y de la democracia, exige que el juez, señala De Zan⁶³, deba cumplir esa función especialísima de interpretar y aplicar las leyes en todos los espacios de la vida social y que deba también contar con

63 DE ZAN, Julio. Op, cit, p. 107.

unas cualidades morales e intelectuales extraordinarias y las más exigentes pautas de conducta.⁶⁴

En cumplimiento de ese rol tan trascendental, la sociedad quisiera que el juez no se viera sometido a vulnerabilidades. Sin embargo, a pesar de la dignidad de su función, siempre será un ser humano y por lo tanto se recomienda que no se le recargue con exigencias sobrehumanas de objetividad e imparcialidad, ni encubrir sus falencias humanas con la sacralización de su función⁶⁵. En ese dilema se recomienda que se reconozca que la objetividad e imparcialidad son ideales difíciles de alcanzar y que los juicios y las decisiones humanas son falibles y están enraizados en la subjetividad.

Se considera que una decisión que guarde esas características debe cumplir una condición moral que consiste en la capacidad de escuchar y entender a todos los demás. El juez debe saber escuchar, debe tener claro que todas las personas pueden tener prejuicios y pueden resultar engañados por ellos. Es preferible un juez que escuche, al que considere que su cargo lo ha “formado y colocado como un instrumento deshumanizado de una infalible lógica de la verdad”.⁶⁶

El concepto formal de justicia se limita a procurar la remoción de obstáculos internos para aplicar la justicia. Sin embargo, el gran dilema es cómo remover los obstáculos internos que nos han creado nuestros propios prejuicios. Como solución ecléctica se propone, reconocer que siempre van a existir opiniones, simpatías, presiones externas y obstáculos epistemológicos, frente a los cuales es deseable crear elementos que procuren que “el juez sea interiormente libre y capaz de dar cabida a diferentes puntos de vista y que sea capaz de actuar en relación a ellos con una adecuada apertura de espíritu”⁶⁷

64 Para este estudio, se considera el juez el que imparte justicia, bien sea en asuntos ordinarios (penales y civiles) o como juez administrativo o de vigilancia disciplinaria y fiscal.

65 DE ZAN, J. op. Cit, p. 108.

66 DE ZAN, J. op. cit, p. 109.

67 Ibíd. p. 109

Otro aspecto que se destaca como condición de imparcialidad, es la independencia del juez, la cual no puede ser concebida únicamente como un “derecho privado de los jueces” sino como un “derecho de todos los ciudadanos”. Es tan importante este elemento que se exige que la sociedad deba unirse a los jueces para defender esa independencia frente al poder político.

Complementariamente, esa imparcialidad se concibe, en principio, respecto del juez, pero también es necesario garantizarla en torno a la administración de justicia como una atribución colectiva frente a los demás poderes del Estado. En el primer caso, se trata de una cuestión moral; en el segundo, de una cuestión política y de derecho. Es necesario por tanto dotar a los tribunales de la mayor independencia.

Ahora bien, en la toma de decisiones por parte de los jueces, se exige una actividad intelectual a través de la cual se deben cotejar los hechos frente a las disposiciones legales, lo cual conlleva un análisis valorativo entre hechos, pruebas y disposiciones legales que regulan la materia. Hasta aquí el grado de complejidad es razonablemente fácil. El grado de dificultad y la trascendencia, para efectos de asegurar que las decisiones se enmarquen dentro del concepto de valores y dentro de la ética y la moral, surge cuando se trata de asuntos en los cuales se deben valorar y aplicar normas morales a asuntos regidos por códigos morales.

En esta situación, De Zan vuelve a recomendar la necesidad de acudir a la capacidad de escuchar que debe tener el juez, cuando afirma que “la decisión sensata, cuando nos enfrentamos con conflictos de valores y de normas en la aplicación de las reglas generales a las situaciones concretas, es posible solamente mediante un proceso deliberativo que requiere el consejo y el diálogo de los involucrados (...) la sabiduría práctica no es patrimonio del individuo solo”⁶⁸. Obviamente ésta recomendación sería aplicable exclusivamente para casos en los cuales se exija resolver conflictos relacionados con la moral y las prácticas sociales en las diferentes culturas. En los demás casos habrá que acudir a la sana crítica y al concepto

68 Ibid, p. 122

que al respecto se haya creado el juez con base en los hechos y en las normas de derecho existentes.

El recorrido histórico y de diversas líneas del pensamiento que sobre los conceptos de la ética se ha realizado en esta investigación, permite concluir que éstos están ligados a las conductas y acciones humanas que se basan en principios como lo bueno, lo correcto, el bien, que se trasladan al Estado en términos de justicia, equidad, respeto a la dignidad, democracia, convivencia, probidad y bien común, entre otros. Estos principios, a su vez, estructuran los códigos de comportamiento, que varían de acuerdo con las características culturales de cada sociedad.

Sin embargo, en una sociedad como la colombiana, la práctica de algunos individuos, orientada a la consecución rápida de objetivos económicos que permitan el ascenso social, ha generado la transgresión de los principios esenciales de la ética y de los valores, situación que ha conducido a la generación de fenómenos de corrupción en el sector de la administración pública y en el sector privado, como se observará en los próximos capítulos, que demandan una labor de rescate de la ética a través del proceso educativo, del fortalecimiento de los mecanismos de prevención y control, así como de los instrumentos de participación social.

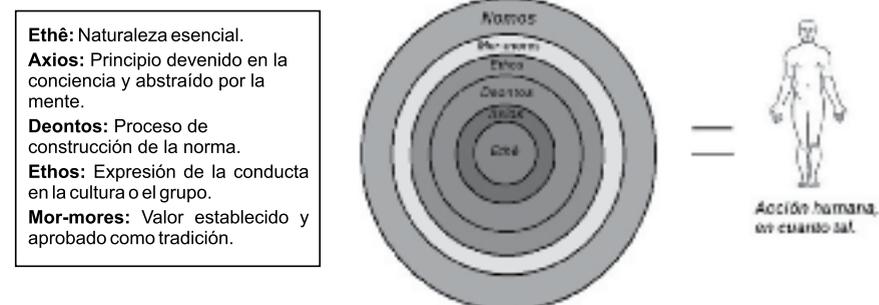
ELEMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LA RELACIÓN ENTRE LA ÉTICA Y LA MORAL

2.1. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN POSIBLE MODELO

Independientemente de la perspectiva teórica o de la misión paradigmática desde la cual se establecen las diversas relaciones entre la ética y la moral, para los fines de este trabajo de investigación no se pretende concluir ni mucho menos cerrar el campo de discusión académica. Por el contrario, se propone generar diferentes problematizaciones, que a manera de preguntas crean nuevos interrogantes y dinamizan ampliamente el horizonte de su estudio y análisis. Todo ello con el fin de comprender los múltiples sentidos del fenómeno abordado y presentar criterios que permitan proponer posibles alternativas de interpretación e intervención, que ayuden al mejoramiento del desarrollo moral de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

El desarrollo moral se entiende como un todo dinámico que incluye, estructuralmente, las seis dimensiones señaladas en la introducción de este documento. Es decir, un principio o axioma central de esta tesis es que, el valor y los valores en general, desde su aprehensión en el campo de la conciencia, hasta su expresión como norma y acción o conducta que define el contenido de los actos humanos, hacen parte de una “Única Estructura”, que se describe en diferentes dimensiones solo por un criterio explicativo de su *modus operandi*”, desde el nivel interno al nivel externo de la conciencia. Así, tenemos:

Figura 1



Fuente: Jaime Raúl Ardila Barrera

Del “centro” a la “periferia”, la expresión de seis niveles que operan a la manera de la metáfora del “Rainbow” o del “arco-iris”, un mismo haz de luz, pero diferentes contenidos de la percepción y un mismo “Campo unificado” de visión.

Esta es característica fundamental de los actos humanos ya que no pueden ser fragmentados sin distorsionar su naturaleza. De aquí se desprende otro axioma muy importante para el estudio de la ética como ciencia: los actos humanos, dado el carácter holístico de la condición humana, son actos totalizantes ya sea de su humanidad o de su “in-humanidad”.

No hay puntos intermedios, no se puede ser más o menos ético. Se es o no se es ético. Es decir, se revela o se afirma la esencialidad humana de su naturaleza humana; o se le niega en cada “acto” y en cada “caso” específico; como acto totalizante de la existencia. Y ello independientemente del cumplimiento o no de las normas o códigos de conducta. Como, ya se ilustró con la teoría de Kohlberg sobre el desarrollo moral, muchos de los dilemas éticos confrontan la capacidad de autonomía y libertad con la que cada sujeto obra por principios éticos universales, aún si ellos contravienen normas establecidas por la cultura en la que tiene lugar su existencia (Nivel post-convencional).

Desde esta visión es innegable la relación entre ética y moral. Pero se debe advertir el peligro de confundirlas o de no establecer los niveles en los que esa relación hace parte de un todo. Esta

relación no puede ser establecida en un esquema cartesiano de representación matemática y geométrica convencional: como “parte de parte”, en una concepción lineal y secuencial, funcional del “espacio-tiempo”, ni bajo las leyes de la causalidad ni los principios clásicos del principio de determinación de la materia según el cual “una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y bajo las mismas circunstancias”.

En este caso, un modelo que ayuda a entender este fenómeno complejo de la “conciencia moral” es el paradigma emergente, el modelo cuántico y el principio de indeterminación de la materia de Heisenberg. No se trata pues de abstracciones de normas de conducta técnica, ni minuciosamente escritas bajo las más rigurosas reglas de la lógica aristotélica, ni kantiana. No son tampoco fruto del purismo gramatical de un escribano, ni mucho menos la validez formal de todo silogismo, que a lo sumo es aplicado o define su propia limitación a manera de la “trampa cognitiva” denunciada por Howard Gardner. Ya no se diría como Renato Descartes, que los sentidos nos engañan, sino que las palabras son un obstáculo, al igual que los grafismos y las cogniciones que expresan, si no se toma la debida distancia o se da por hecho sólo lo que nos representamos.

Esto es lo que se podría llamar el “principio de transitoriedad”, coherente con el “principio de indeterminación”. Es decir, “es” y “no es”, dependiendo, por una parte, del “observador” y por otra, de las condiciones en las que se expresan. Y sin embargo, en relación con los actos humanos, ellos expresan en su totalidad el contenido de su propia naturaleza humana. Parecería un principio de “contradicción”; pero no lo es porque lo que revela es el carácter paradójico y paradoxal de los fenómenos humanos, incluido el “ético y moral”.

Esta es una dificultad y a la vez un reto, el que significa comprender las inter-relaciones de la moral y la ética. Para su apropiación se confirma la importancia del papel de la fenomenología como metodología para su estudio.

Desde esta perspectiva fenomenológica se pueden aportar las siguientes reflexiones:

La ética hace referencia a los principios universales pre-rationales que no están determinados por la estructura mental de los individuos. Otra cosa, es que operan a la manera de “aprioris puros”, en el ámbito de la percepción de la conciencia, al estilo kantiano, por fines de abstracción e instrumentalización posterior, manifiesta en la conducta de los individuos. Su dimensión fundante no es la razón, sino su dimensión ontológica, como lo expresó Platón en el tratado del alma o “Fedón”. La *Ethê* es la esencia de la naturaleza humana, que es ya divina y por lo tanto perfecta y acorde al verdadero orden del cosmos, que expresa al orden y la voluntad de Dios en todas las cosas. Desde esta perspectiva, lo genuino y verdaderamente humano es ya divino en sí mismo. Esta acepción de la *ethê* griega es la que luego se expresa como *ethikós*, carácter, pero no en el sentido psicológico contemporáneo. El “carácter” en el sentido “clásico” como “naturaleza”, es una dimensión ontológica, del ser, del alma humana, por ello, este término, se asocia paralelamente con el “Tó-Autos” o el “*Sí Mismo*”. Este “sí mismo” es la “persona”, lo que percute o resuena más allá de la apariencia o las apariencias del mundo, incluido el cuerpo físico como esquema. Se asocia también el verbo “sotoponer” lo que está puesto “más allá de”, es decir, la “ousia” o sustancia del ser. Esta última es indefinible e irreductible al concepto, por su propia naturaleza, trascendental.

Este ir más allá de las máscaras, de la “mascara social”, del “sujeto social”, del “individuo” y del “sujeto psicológico”, señala otro importante factor a tener en cuenta en esta discusión académica y en su estudio de aproximación fenomenológica: si bien el estudio del fenómeno moral incluye el “sujeto social”, el “yo psicológico” y al “individuo”, no se reduce a ello porque su núcleo esencial es el “sub-jectum”, es decir, su “dimensión óptica”, un dato de la conciencia no fragmentada en el espacio-tiempo. Comprender esto es fundamental para no confundir los niveles de análisis en las diversas fases en las que el fenómeno moral se expresa históricamente, a escala humana.

La moral por su parte, hace referencia a la cultura, por lo tanto es relativa a los contextos dentro de los cuales los seres humanos comparten valores, creencias, costumbres, tradiciones, prácticas, cosmovisiones, etc. A través de ellos los seres humanos pretenden auto-regular su conducta individual y social. Estas costumbres referidas, como lo han demostrado y documentado ampliamente los estudios culturales, especialmente de la antropología, tienen su origen en el fenómeno religioso que está en la base de todas las culturas de la humanidad. Esta relatividad deviene de la “multiplicidad” de culturas, porque no hay una única cultura humana, ni una única civilización. En la dimensión ontológica hay una misma naturaleza humana compartida por todos los seres que hace la especificidad de lo humano en cuanto tal; pero, ella se expresa multifórmemente en cada tiempo y espacio.

Una ilustración de este aspecto es la descripción hecha por el historiador griego Herodoto, y citada por Jesús Azcona, con respecto a las costumbres diversas de los pueblos y de sus implicaciones morales:

Si se diera a alguien no importa quien, la posibilidad de elegir de entre todas las naciones del mundo las creencias que considerara mejores, inevitablemente... elegiría las de su propio país. Todos sin excepción pensamos que nuestras costumbres, nativas y la religión en que hemos crecido son las mejores... Existen abundantes evidencias de que este es un sentimiento universal... Podría recordarse, en particular una anécdota de Darío. Siendo rey de Persia, llama a unos griegos presentes en su corte y les pregunto cuanto querían a cambio de comerse los cuerpos de sus padres difuntos. Los griegos replicaron que no existía suficiente dinero en el mundo para pagarles. Después pregunto a unos indios de la tribu llamada Callatie, que de verdad comen los cuerpos de sus padres difuntos, cuanto querían para quemarlos (refiriéndose, por su puesto, a la costumbre griega de la

cremación). Los indios exclamaron horrorizados que no debía hablarse de cosas tan repugnantes.⁶⁹

Para un ciudadano de la cultura contemporánea, comer el cadáver de sus parientes podría ser considerado aberrante conducta de “canibalismo” o “necrofagia”. Y sin embargo, en aquella época hizo parte de los valores establecidos en el seno de esas comunidades. Tal ejemplificación nos hablan del carácter transformacional de las costumbres morales en el tiempo.

Otro caso que tipifica este sentido relativo de la moral, es el documentado por el antropólogo M. Godelier, sobre las prácticas de los Baruya de Nueva Guinea en 1.986 y citado por Azcona:

Para los Baruya, un niño es el producto del hombre y del sol. El esperma del hombre fabrica el cuerpo del niño, mientras el sol fabrica la nariz, los ojos, la boca, los dedos de las manos y los de los pies. Del mismo modo que el sol abre el camino de la vida perforando el pene del hombre y la vagina de la mujer, igualmente culmina el proceso rematando la obra comenzada por el hombre... pero los niños no están en realidad acabados a la hora de nacer. Si la que nace es una niña, la luna debe perforarla de nuevo para abrísela a los hombres y volverla fecunda. Si por el contrario es un muchacho, es preciso que los hombres y el sol lo separen de las mujeres, se lo arranquen a las mujeres y lo hagan nacer por segunda vez... durante numerosos años, el niño para asegurar su crecimiento, debe ingerir esperma de los mayores, una vez que ha ingresado en la casa de los hombres. Lo mismo ocurre con la leche de la mujer: una mujer no posee leche más que cuando su joven esposo la ha alimentado abundantemente con su esperma. La donación e ingestión de esperma a los jóvenes es la práctica simbólica más importante, y se halla regulada por tres principios: solo los jóvenes no casados, los

69 AZCONA, Jesús. Para Comprender la Antropología. Editorial Verbo Divino, 1987, Navarra: p. 8.

mayores de todos los muchachos vírgenes, pueden y beben esperma. El dador de esperma no debe ser pariente ni por vía paterna ni materna. Ningún dador de esperma puede ser a la vez tomador.⁷⁰

Una práctica semejante en nuestro contexto sería sancionada posiblemente como abuso sexual y corrupción de menores, con implicaciones no solo éticas y morales, sino jurídicas y penales.

Los anteriores son sólo dos ejemplos de la diversidad de contextos y de juicios de valor que una misma acción puede tener en comunidades y culturas diferentes. Ellos ayudan a diferenciar las connotaciones conceptuales de la ética, la moral y el derecho. Además, revelan otros principios en discusión cuando se trata de abordar la ética y la moral: el principio de “Universalidad” y el principio de la “Relatividad”, que deben ser aplicados, según el caso.

Ahora bien, para poder establecer los elementos constitutivos de un posible modelo de comprensión de las relaciones complejas entre ética, moral y derecho, también es de vital importancia, desde el punto de vista epistemológico, diferenciar dos dimensiones de la conciencia moral, en los que los principios de “Universalidad” y de “Relatividad” cumplen su papel. Una es la dimensión de la conciencia fundante o primigenia en la que el valor deviene como Ethê, para ser “re-conocido” y otra es la dimensión del ámbito de “apercepción”, en el sentido cognitivo-informacional (procesos mentales, etc.), en los que el juicio de valor, o los juicios de valor tienen su asiento.

La conciencia primigenia, en este caso, sería la base del “principio de universalidad” del valor y de todos los valores en general; ella es inmutable e irreductible al tiempo y al espacio. La “conciencia condicionada” (ámbito de la percepción) sería la base del “principio de relatividad”, afectada por las contradicciones y dinámica de los opuestos, condicionada al tiempo, al espacio y la cultura. En ella

⁷⁰ Ibíd, pp. 109-110.

tendrían lugar todos los fenómenos cognoscitivos que intervienen en el problema moral a escala humana.

La ética estaría, desde esta perspectiva, más asociada al campo de la filosofía, en su dimensión ontológica-metafísica, el problema del ser. Por su parte, la moral estaría orientada a la teología y antropología cultural con un eje central en el fenómeno religioso y la historia de las religiones.

Por ello, consecuentemente con esta observación se puede apreciar, por extensión, cuál ha sido el papel de lo religioso en la enunciación de los grandes códigos de conducta moral consignados en las diversas culturas de la humanidad: código de Manu, en la cultura de la India; el código de Hammurabi, en la antigua Babilonia; el Decálogo de Moisés; las Máximas de Ptahhotep; el tratado de la sabiduría Egipcia, el Tratado de los Cuatro Libros de Confucio; el Sermón de la Montaña de Jesús de Nazaret, tomado como fundamento de ética y moralidad cristiana; la Sharia o código de moralidad del Islam, consignada en el Corán; el Dhamma Pada de Buda, etc.

En un ángulo complementario al presentado, la relación de las dimensiones de la conciencia integra, de manera global, todas las relaciones del fenómeno moral desde su génesis hasta su expresión final como acto específicamente humano.

Esta visión macro fue expuesta a profundidad por Sócrates, Platón y Aristóteles en su perspectiva del Logos Divino, el Hombre como máximo paradigma o modelo. El Hombre, para estos filósofos de la época de la filosofía clásica, es la más “elevada expresión” del orden Divino. El hombre o el “Panta-rei”, el todo en la “cosa” o en las “cosas”, los “entes”.

La visión de la “República” de Platón y de la “Política” de Aristóteles es una aproximación del orden social y de su organización política desde la perspectiva derivativa del alma que se interroga a sí misma, por el sentido de su “Ser-en-el-mundo”; una comprensión

de sentido, que incluye la comprensión de la pregunta por sus orígenes y una comprensión de la pregunta por su fines, es decir, la dimensión teleológica.

Este es otro aspecto determinante para la comprensión en perspectiva fenomenológica del problema ético y moral: el ser humano es el único dentro las especies biológicas que se pregunta por el sentido, el fundamento y fin de sus actos. Es el único que problematiza su conducta y comportamiento. Sin este interrogante sobre sí (su mismidad), sobre los otros (su alteridad) y sobre el mundo que lo rodea (la interrogación sobre su existencia concreta), en una “analítica existencial” no existiría ni la moral, ni la ética, ni el derecho, como los conocemos, como reguladores de las pautas y normas de organización y convivencia social.

La ética entonces, no es ni se puede reducir a la letra escrita a los libros, códigos ni tratados de conducta. Ella está inscrita en el mayor de los tratados del Kosmos y del Universo: el Hombre. Como en *El sueño de las Escalinatas* de Zalamea, el libro es el “Hombre”, ante el que pueden quemarse todos los libros, incluidas las biblias y todos los libros “Sagrados”. Quema todos los libros, pero, no destruyas el altar del corazón humano, el libro viviente, fuente inagotable de todos los “libros”.

Es esta orientación hacia el Hombre, como imagen y semejanza del principio Divino, que caracteriza los fundamentos de toda “Ética viva”, de todo humanismo, en todos los tiempos. Los Rishis o Reyes sabios, los Yoguis de los Himalayas, Lao Tsé, Confucio, Zoroastro, Jesús, Manzur, el Rey Akenatón en el antiguo Egipto, Sócrates en Grecia; todos ellos entraron en contradicción con el orden establecido de su época, con “El orden moral” y fueron algunos de ellos perseguidos y condenados por denunciar y desenmascarar su carácter engañoso, de aparente “Virtud”.

La vida toda y la monumental obra de estos y otros grandes hombres de la humanidad, se orientó con todos sus esfuerzos hacia un único objetivo, la formación del verdadero hombre, es decir, la educación del hombre para la virtud.

Una vez descrita la naturaleza primordial del alma humana, su fundamento espiritual y su inmortalidad, la pregunta por los fines, el papel del destino del hombre, tienen una respuesta unísona: el “Telos” o finalidad de la existencia humana, el papel y el destino del hombre, es el logro del “Sumo Bien”, la fuente de todo conocimiento, verdad, paz, sabiduría, justicia y felicidad.

Desde Egipto hasta la India, desde China pasando por Mesopotamia, Persia y Babilonia, Medio oriente y Grecia con la conformación del “sistema-mundo”, que dio origen a la cultura occidental de carácter helénico y posteriormente euro-céntrico, se establecen marcos compartidos de reflexión ético-moral y jurídica, que revelan la unidad esencial de los fenómenos humanos, su origen común. Al respecto es interesante la expresión de Confucio:

Los príncipes antiguos que deseaban desarrollar y establecer en sus estados, el principio luminoso de la razón que recibimos del cielo, se ocupan antes de gobernar bien sus reinos. Aquellos que desean gobernar bien sus reinos, se ocupan antes de ordenar su familia. Aquellos que desean ordenar su familia, se ocupan antes de corregirse a sí mismos. Los que desean corregirse a sí mismos, se ocupan antes de transformar sus intenciones en puras y sinceras. Los que desean transformar en puras y sinceras sus intenciones, se ocupan antes de perfeccionar lo más posible sus conocimientos modales. Perfeccionar lo más posible dichos conocimientos consiste en penetrar y evitar los principios de las acciones. Habiendo penetrado y es sentado los principios de las acciones, los conocimientos morales llegan a su última perfección; las intenciones son transformadas en puras y sinceras; el alma se llena de probidad y rectitud; la persona es corregida y mejorada; la familia es bien dirigida; el reino por consiguiente es bien gobernado; el mundo goza de paz y de la buena armonía.⁷¹

71 Ibíd, p. 35.

Este texto de Confucio sirve de argumento para un análisis comparativo con lo expresado por Platón en su visión de la República y el propósito de la “Paideia” como sistema de educación en Grecia.

Para Platón, el Estado ideal es aquel en el cual, todos y cada uno de sus miembros realiza el papel y la misión para la cual ha venido al mundo y para la cual lo ha dotado su propia naturaleza. Cada alma expresa una esencia que orienta o predispone para la realización de su propósito en el conjunto de la sociedad. Conocerse a sí mismo, en su propia naturaleza, es el propósito más elevado. Si esto lo logra cada individuo en la sociedad y se capacita para ejercer su papel de la mejor manera posible, se tendría entonces una sociedad y un Estado ideal. En ese Estado habría el gobierno del Rey-filósofo, del “Rey-sabio”. Éste ha logrado y realizado la máxima perfección en sí mismo, es un modelo prototípico para toda la sociedad e inspira en esta sociedad la rectitud, la belleza y la bondad.

En esencia y al igual que Confucio, Platón expone que la base de la rectitud es la comunión por el orden divino, el cual está inscrito en el alma humana. Educar y formar al hombre significa adiestrarlo, entrenarlo, forjarlo, adecuarlo, hacer surgir en él esta aspiración al bien y esta naturaleza que le permite auto-gobernarse y que lo capacita para gobernar a los demás o convivir y compartir una vida en organización de formas sociales: la familia, la fraternidad, el clan, la tribu o la polis, la ciudad-Estado griega.

Aristóteles retoma esta idea, desarrolla algunos aspectos y también se distancia de ella. Profundiza los modos prácticos y empíricos de las formas y las relaciones sociales en las que se configuran las asociaciones de los seres humanos y miembros de la polis, ciudad-Estado; ofrece diferentes orígenes a la ciudadanía y al arte y ciencia de la política, con sus diversos modelos de gobierno, según sea la organización y ejercicio del poder. Aristóteles advierte, coherentemente con el conocimiento de las posibles perversiones de la naturaleza humana, sobre las posibles distorsiones o formas imperfectas de gobierno. Advierte cómo, la monarquía o gobierno

de un rey, puede devenir en tiranía y dictadura; cómo la oligarquía, o gobierno de las clases privilegiadas, puede devenir en despotismo; cómo la democracia o gobierno del pueblo, puede devenir en anarquía o en oklo-cratia (oklos = excremento) -el gobierno del “Lumpen”, de la más baja condición de la naturaleza humana.

Finalmente, Aristóteles presenta el modelo ideal del mejor gobierno, la “Politeia”, el gobierno que representa e incluye a todos los sectores de la sociedad. Allí se fundan lejanamente las bases de la democracia representativa y participativa que evolucionó posteriormente hasta el modelo del Estado y la democracia moderna y contemporánea. Aristóteles sentó también las bases de la relación entre filosofía, ética y política que dieron origen a las “ciencias políticas”, como disciplina, con un campo propio de conocimiento.

Para Aristóteles, el ser humano es un ser naturalmente social, lo cual lo lleva a relacionarse con los demás seres humanos. Esta búsqueda de relación da como resultado las formas sociales, estas formas sociales parten de la familia, pasan a la fraternidad, la fraternidad pasa a los clanes y los clanes pasan a las tribus y las tribus conforman la “Polis” o ciudad, definida por un territorio compartido, habitado y autogobernado. Esta “ciudad-Estado”, se caracteriza por un objetivo y propósito fundamental: la autonomía, es decir la autosuficiencia en la producción de bienes y servicios para todos y cada uno de sus miembros y de sus ciudadanos: los magistrados ejercen las leyes, los gobernantes y senadores administran la ciudad, los guerreros protegen el territorio, los artesanos y comerciantes y agricultores prestan sus bienes y servicios (mercancías y alimentos) y los esclavos como fuerza de trabajo o botín de guerra.

El Estado ideal y el buen gobierno, es aquel que busca el mayor bien o bienestar posible, la mayor felicidad posible para todos y cada uno de los ciudadanos de la polis, o en su defecto para la mayoría posible de todos los ciudadanos. La razón de ser del Estado es entonces el ejercicio de la virtud y no hay virtud más elevada que la amistad o

“filia”, porque en ella reconocemos a los otros como “iguales entre semejantes”. Y de la amistad se desprende el cuidado de sí y el cuidado de los otros. Esta orientación de la acción humana como “cuidador” es la que fundamenta y desarrolla la *Ética Nicomachea*. Aristóteles, en consonancia con Confucio y con Platón, describe la dificultad que enfrenta la razón práctica del valor de la virtud, frente a una realidad de la existencia condicionada del alma humana: la presencia del mal percibido como distorsión del bien; Aristóteles afirma: “Mas el mejor bien no se manifiesta bueno sino al bueno (agathón), pues la maldad trastorna el juicio y hace incurrir en error en lo tocante a los principios de la acción. Claro está, por ende, que es cosa imposible ser uno prudente (frónimon) sin ser bueno”.⁷²

Aristóteles equipara la prudencia o phrónesis con la virtud. Lo deriva del verbo phronein que significa tener entendimiento, ser prudente, sabio, conocer muy bien basado en la experiencia y pensar hábilmente. Es en últimas, mantener un elevado espíritu por orientación u “orekxis” de su propia naturaleza.

El anterior sería un axioma explicativo en casos crónicos de distorsión del juicio moral o de grados psicopatológicos de la degradación de la conciencia moral, propios de perfiles sicóticos, socio-páticos, en trastornos de la personalidad o asesinos seriales. En ellos, el sentido de culpa y la empatía se encuentran reducidas significativamente o ausentes, y permiten comprender el grado de atrocidad de algunas conductas humanas. O en aquellos casos más graves aún, en los que las acciones más crueles e inhumanas están fundamentadas en principios aparentes de “moralidad”, de “bondad” y de “amistad”; tal es el caso de los “genocidios”, las “limpiezas étnicas”, “las guerras para combatir el terrorismo”, las guerras religiosas, la “inquisición”, la “eutanasia”, la trepanación o mutilación del clítoris, aún actual en muchas sociedades africanas y grupos étnicos indígenas de América Latina, incluida Colombia (los Emberakattios), etc., que esgrimen como argumentos el principio de la tradición de los ancestros.

72 Ibid, p. 168.

La aspiración al bien por parte del ser humano, como lo escribe Aristóteles, dio origen a la utopía, esa visión de mundo compartido del “ya, pero todavía no”, ese horizonte de lo esperado por venir que está suspendido entre la “intencionalidad” de la idea y la voluntad y la “tensionalidad” de los obstáculos y contradicciones existenciales, los procesos, su historia y su tiempo.

La utopía como lugar no alcanzado, pero ya visionado, como el Moisés que contempló la “Ciudad Santa”; pero no pudo entrar aún en ella, ha recorrido las diversas épocas de la historia occidental, así:

En San Agustín, con *De Divitas Dei*⁷³(Ciudad de Dios), en oposición a *De Civitas Mundi* (ciudad terrenal o del mundo), se soportó toda la patrística y la edad media, y se profundizó la oposición entre el orden divino y el orden humano. En el Renacimiento italiano, surge la visión renovada de Tommaso Campanella, con *la Ciudad del Sol*, una actualización de la visión de la Jerusalén Celestial, en el Apocalipsis de San Juan, que sería la base inspiradora del urbanismo y el arte religioso en torno a las catedrales como centro de la ciudad.

Derivan luego las utopías prefiguradoras del Estado moderno, como las de Thomas Moro, en su obra *La Utopía*. También están aquellas “utopías” implícitas en las visiones imperiales de Federico de Persia, de Napoleón Bonaparte, de Enrique VIII, Catalina la Grande, Carlos III, Pedro el Grande, entre otras. En el siglo XX, las utopías de los desposeídos, y desheredados de la tierra que, paradójicamente alimentaron los fascismos de izquierda y derecha. La Utopía Bolchevique de la Revolución de Octubre y la utopía del pueblo Ario que dio nacimiento al partido Nazi. Finalmente, una de las utopías que toca nuevamente el tema de La Educación, es la planteada por David Thoreau en “Walden” y que retomara Skinner, en Walden II, como referente del modelo educativo necesario para transformar la sociedad y lograr sus fines.

73 Ibid, p. 168.

Algunas de estas Utopías recorren implícitamente, las narraciones y los ejes temáticos de la literatura, el cine, y el arte en general. *Los Miserables* de Víctor Hugo, *Crimen y Castigo* de Dostoievski, *El Muro* de Pink Floyd, *La Sociedad de los Poetas Muertos*, *Avatar*, *Matrix*, *La Ciudad de Dios*, *La Ciudad de la Alegría*, etc. Una Utopía que recorre los suburbios y los extramuros de la marginalidad y las “identidades colectivas”, excluidas del desarrollo y del urbanismo, que presenta el dilema ético del desarrollo- versus medio ambiente y que pone al ser humano junto con todo su legado de civilización a la puerta de la autodestrucción y de la catástrofe total, la extinción de su propia especie.

Estos hechos determinantes, ponen en el primer plano de la agenda mundial la necesidad de volver y retomar el diálogo y la reflexión profunda alrededor de la ética y su relación directa con la política y los modelos de gobierno, la democracia, la educación y la ciudadanía. Se presenta un llamado urgente a retornar a los valores fundantes del principio básico de la humanidad, tales como la compasión, la bondad, la valentía, el honor y el heroísmo, la justicia, la hospitalidad, la generosidad, la paz, el perdón, la fraternidad, la solidaridad, la cooperación, el amor, etc.

En contraste con esa utopía, la crisis de la sociedad contemporánea ha sido definida como una crisis fundamental de los valores humanos, y por lo tanto, una crisis de identidad de las personas, los grupos, las naciones y la sociedad en general. Las relaciones de la ética con los niveles y estructuras de la sociedad atraviesan todos los ejes importantes de la cultura y sus formas sociales. Ética-moral-derecho; ética-moral-derecho-cultura; ética-moral- derecho-sociedad; ética-moral-derecho-política; ética-moral-derecho-ciencia-conocimiento, etc. Todas estas relaciones dimensionan el grado de pertinencia que el tema ético representa, tanto académica como pragmáticamente, para la cohesión y viabilidad de los estados y de la sociedad.

En el congreso realizado por la Pontificia Universidad Javeriana en el 2004⁷⁴ se expuso una visión sintética y muy ilustrativa de los

⁷⁴ Pontificia Universidad Javeriana. “La Educación desde las Éticas del cuidado y de la compasión. Editorial Javeriana, Bogotá: 2004, p. 7.

elementos constitutivos de la naturaleza humana, que incluyen esta intencionalidad del cuidado de sí o “epimeleia”, en el concepto griego, que se ha mantenido como uno de los fines y objetivos de la educación en todos los tiempos a lo largo de la historia. Algunos de estos elementos abordados son: cuidado del espíritu, cuidado del cuerpo, cuidado de la palabra, cuidado del intelecto, cuidado de las relaciones, cuidado de la cultura, cuidado del entorno, cuidado de las sociedades y finalmente un apartado muy especial al tema de la compasión.

Es la educación entonces la llamada a asumir la responsabilidad de formar a las nuevas generaciones de ciudadanos para que desarrollen las competencias sociales, culturales, cognitivas, emocionales, políticas, actitudinales, comportamentales, etc.; se trata de una educación que les permita, ante todo, una pragmática y vivencia de cada valor existencial, concretamente situado y expresado, en una especie de “epifanía” fenomenológica del “encuentro” y de la “mirada”, “del diálogo” como develación de la propia humanidad, en el reconocimiento y humanidad del otro y de los otros, no sólo la abstracción de los valores.

Ante las lógicas del sometimiento, de la dominación, de la alineación cultural y política, de la anomia social, de la psico-cibernética, de las teorías del control y las teorías de la conspiración que hoy permean la dinámica cotidiana de la geopolítica internacional, es necesario formar al “hombre nuevo”, un ser humano para la autonomía, para la libertad, para la responsabilidad, la criticidad, la innovación, la creatividad, la mismidad, la alteridad, la felicidad; para la capacidad de resistencia, para el derecho a la desobediencia civil (como lo planteó Santo Thomas de Aquino con su objeción de conciencia, y David Thoreau, en *Derecho a la Desobediencia Civil*); para la intimidad, para el silencio orante, la contemplación, el asombro, para el derecho a equivocarse, el derecho al error, el derecho a la ignorancia, el derecho a la imperfección, el derecho a empezar siempre de nuevo, el derecho a la restitución, el derecho a la diferencia, etc. En fin, un derecho a expresarse como un ser no acabado aún en la historia ni el tiempo. El derecho a trascender y a trascenderse.

Una educación con tales fines no puede seguir orientada exclusivamente a la lógica “informativa” de los contenidos del conocimiento, ni al logro de la disciplina y el respeto a la autoridad como centro. Tal idea hace referencia a condiciones bajo las cuales ha sido no pocas veces reducida la educación, en lo que Michael Foucault llamó: “las instituciones de secuestro” y que tanto denunció a lo largo de su extensa obra.

Es un hecho que el modelo educativo centrado en la información, la disciplina y la autoridad, está en crisis; paradójicamente no forma para el saber, distorsiona y dificulta el desarrollo moral limitándolo al nivel pre-convencional y a lo máximo convencional; y excepcionalmente, en muy pocos logros, en el post-convencional. Sistemas educativos exitosos, como el de Finlandia, centran sus objetivos educativos en la persona, el trato y la relación pedagógica personalizada y de interacción dialógica permanente de la relación docente-estudiante; es una educación que genera puentes entre el “currículo cerrado” y el “currículo abierto”; entiende la educación como un fenómeno cultural “no fragmentado” y por lo tanto integra a todos los actores de la sociedad a lo largo de toda la vida. Articula un eje transversal de competencias ciudadanas que capacitan, facilitan, promueven y ponen en ejercicio la ciudadanía activa y responsable.

En síntesis, forma permanentemente la “cultura política” de los ciudadanos a lo largo de su “ciclo vital”. El criterio de pertinencia no está al servicio de los intereses del “mercado”, sino del desarrollo, en su más amplio sentido, y de manera especial del desarrollo humano; su pertinencia es ante todo social, vital y existencial; está orientada a la realización plena de los proyectos de vida de las personas y de la visión compartida de mundo y de modelo político de la sociedad.

Así las cosas, la educación no puede renunciar a la mediación humana. Es necesario volver al hombre, al rostro humano y humanizante que le da su fundamento, aquí y en todas las épocas. Es necesario redefinir los criterios de “objetividad” y “subjetividad”,

para llegar a una “intersubjetividad dialógica” que permita compartir las aspiraciones comunes de sentido y de humanidad propias de la condición humana. Es necesario, incluso, trascender la frágil racionalidad cartesiana, la engañosamente racionalidad abstractiva kantiana y las presunciones de objetividad del empirismo clásico, del funcionalismo, del utilitarismo, del economicismo y del materialismo.

Es una educación para llegar acordes a los nuevos paradigmas “transnacionales”, que hablan del horizonte de la “conciencia”, como una esfera autónoma e independiente, con sus propios dinámicos, distintos a las de la mente y sus procesos de racionalidad. Es una educación que no solo plantea la necesidad de formar para el multiculturalismo, tan promovido en la década de los 90, y el inicio del siglo XXI. Ahora es una educación que ya se plantea formar, además, para la multidimensionalidad de los mundos posibles, al unísono de la física teórica, con la visión teórica de los “multiversos”.

Es, en síntesis, un retorno a los sistemas y los paradigmas de la totalidad, de la “Teoría Total”, entendiendo “Theoria” en griego como la “visión”, no de los ojos en el Bios (reducción biologicista), sino el ojo del alma, la “conciencia pura” no atrapada en el espacio-tiempo. Y en este sentido como versa el axioma de Kurt Lewin: “No hay nada más práctico que una buena teoría”.

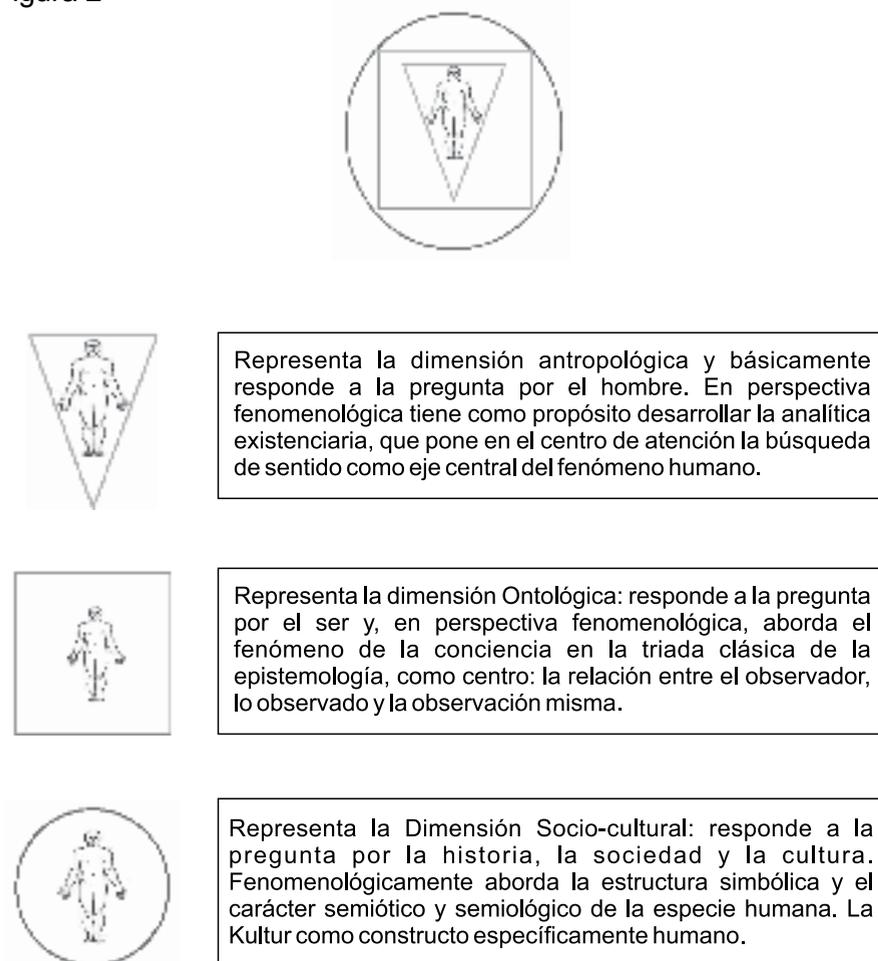
A partir de los anteriores elementos de reflexión epistemológica, se presenta a continuación el esquema de lo que podría considerarse un modelo integrativo y comprensivo de la Ética (en perspectiva fenomenológica), que tiene por nominación:

2.2. MODELO ANTROPO-ONTOLÓGICO-SOCIOCULTURAL

Este modelo se representa a manera de Mándala de la siguiente forma con el fin de orientar las acciones y estrategias que se pueden desarrollar para una formación integral del ser humano en torno a la ética y los valores humanos. Este modelo integrativo del ser define

tres dimensiones que deberán ser tenidas en cuenta: el ser como fenómeno humano, el ser analítico que observa y tiene conciencia y el ser como miembro de un grupo social.⁷⁵

Figura 2



Fuente: Jaime Raúl Ardila Barrera

Es importante aclarar que para los objetivos y propósitos de este trabajo de grado no se desarrollará el modelo como tal en sus contenidos. Lo hasta aquí planteado, corresponde a los elementos y dimensiones que fundamentan su discusión epistemológica y que de una u otra

⁷⁵ Las gráficas son creación del autor

forma estructuran el diseño del modelo presente; es decir, el modelo antro-po-antológico-sociocultural.

En un posterior trabajo, que será el eje temático de una tesis doctoral, se espera plantear el desarrollo y exposición total del modelo anunciado; el cual será referente conceptual y la visión teórica para el diseño de un programa de educación y formación en ética ciudadana que ofrezca importantes aportes para prevenir y combatir las prácticas culturales que sostienen y producen el fenómeno de la corrupción. Sin embargo desde este esquema representacional del modelo y desde su reflexión epistemológica, desarrollada a lo largo de este capítulo, se pueden resaltar, a manera de conclusiones, las siguientes implicaciones para toda reflexión ética del comportamiento humano y socialmente dado:

- El fenómeno ético tiene un carácter complejo y multidimensional que no puede ser abordado de manera reduccionista y aislado de las demás dimensiones complejas del fenómeno humano.
- Un modelo integrativo que contiene las dimensiones antropológica, antológica y sociocultural, presenta por lo menos seis niveles de reflexión del centro a la periferia: la ethe, el axios, el deontos, el ethos, la mores y el nomos.
- En este sentido es prioritario advertir que los actos humanos, no pueden ser plenamente comprendidos sino se toman en cuenta los contextos específicos en los cuales se expresa, ni las variables que intervienen en su configuración. Su reflexión ética no se reduce a juicios de valor; implica niveles profundos de la conciencia y procesos de cognición, que estructuran su expresión en actos humanos propios de la especie humana y que definen su especificidad plenamente humana.
- El estudio académico de la ética y su relación con el derecho y la moral abarca una perspectiva inter-multi-trans-diciplinaria, con implicaciones teóricas, metodológicas para su abordaje y desarrollo.

- La educación es uno de los ejes centrales para intervenir las prácticas culturales, los valores y actitudes humanas, especialmente aquellas que definen la sostenibilidad, cohesión y desarrollo de una sociedad. Se podría afirmar que el Ser Humano es Humano, se constituye como tal en su expresión humana, gracias a su formación y expresión ética en todo el complejo sentido de su significado.

LA FORMACIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL Y EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. LA FORMACIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS EN LA SOCIEDAD

Desde que se estableció la primera idea de ciudadanía en Grecia, las personas cabezas de familia han entendido que no solo basta con formar y proteger los intereses de la familia y de la tribu, sino que también es necesario identificar y crear ambientes favorables para los intereses de todas las familias. Esta reflexión conduce a la idea por la cual se debe tener disposición no solo para entender el entorno propio sino también el entorno de los otros.

La ciudadanía busca aquello en lo que todos podemos participar en público, lo que podemos intercambiar, no razones cerradas sobre sí mismas, sino ese tipo de razones que se pueden dar a los otros; no el mundo de lo inescrutable, de lo misterioso, de lo que no se puede entender si no se ha nacido aquí y no se ha vivido en una forma determinada, sino el mundo de lo que puede explicarse a los demás porque está al alcance de cualquier ser dotado de razón, el mundo de las leyes claras revocables, el mundo donde todos los seres humanos participan en la gestión del presente y sobre todo el futuro, ese es el mundo de la ciudadanía.⁷⁶

⁷⁶ SAVATER, Fernando. Ética y Ciudadanía. Citado en Perspectivas de la Filosofía del Derecho. Universidad libre. Facultad de Filosofía. Bogotá: 2010, P. 167.

El ideal ciudadano debe partir de la “imagen ciudadana” propuesta por Sócrates en el Ágora, cuando él se interesaba en conocer las opiniones de la gente, sus inquietudes, sus deseos. La imagen opuesta de esta idea de ciudadanía interactiva es la del sabio oriental, que se va a un monte y se encierra en una cueva y no quiere establecer algún tipo de relación con los otros.

Por oposición a esta última perspectiva, “La sabiduría ciudadana es la que, por el contrario, desciende hasta los demás, los busca ahí donde estén, intercambia con ellos opiniones, no significa ser capaz de entender las razones de los demás”.⁷⁷

Kant también se interesó en definir unas líneas para la formación ciudadana de tal forma que se enseñen las limitaciones para respetar los derechos de los demás. No obstante que para 1803 aún no se hablara de la moralización de la humanidad, si se propugnaba por una “disciplina, cultura y civilidad, pero aún no de la moralización”⁷⁸. La “Pedagogía de Kant” concibió una formación para la ciudadanía, esto es, para participar de manera adecuada en las relaciones del Estado de la época, enseñando al ciudadano tanto a dirigir la sociedad pública como a adaptarse a ella.

Esa idea de ciudadanía es la que orienta la necesidad de ejecutar estrategias y acciones para la formación de ciudadanía para la participación democrática y hacia la sensibilidad como seres humanos; permite conocer, entender y respetar la diversidad de las personas; “Se hace necesario repensar una educación que se oriente hacia la formación de una ciudadanía democrática con base en la concepción del reconocimiento. De manera que sea posible recuperar la sensibilidad como fuente de razonabilidad en torno a la diversidad del otro”.⁷⁹

Es un llamado a la sensibilidad, a la ternura, a la posibilidad de

77 Gil, Numa Armando. *Perspectivas de la Filosofía del Derecho*. Universidad libre. Facultad de Filosofía. Bogotá: 2010, P. 168.

78 ÁNGEL, Á Jaime A., et al. *Problemas de la Filosofía del Derecho, la Política y la Argumentación Jurídica*. Universidad Libre. Bogotá: p. 169.

79 RINCÓN MURCIA Ángela Patricia. *Crítica y Fundamentación de la Política y los Derechos Humanos*. Universidad Libre de Colombia. Facultades de Filosofía y de Derecho. Bogotá: 2012, p. 31.

entender y aceptar todos los comportamientos, costumbres, religiones, credos y formas de pensamiento, como soporte necesario para cimentar una cultura de la tolerancia y una sociedad realmente democrática. Para que estas buenas prácticas contrarresten aquellas que son consecuencia de la globalización, de la tecnología, del ánimo de enriquecimiento fácil y en especial de la formación de desvalores orientados al consumo y al crecimiento material “parece que olvidamos lo que significa acercarnos al otro como a un alma, más que como un instrumento utilitario o un obstáculo para nuestros propios planes. Parece que olvidamos lo que significa conversar como alguien dotado de un alma con otra persona que consideramos igualmente profunda y sofisticada”.⁸⁰

Esa “educación para la tolerancia” debe aceptar inclusive que existe pluralidad de morales y pluralidad de éticas.

Es menester, portanto, defender un mundo caracterizado por la pluralidad de sus morales y la pluralidad de sus éticas, donde las diferencias entre éstas se respeten confrontándose de manera mutua y donde se propicie el debate abierto y racional, por ejemplo, entre las éticas de la convicción y las de la responsabilidad, entre las éticas universalistas y las relativistas; en todo caso, éticas que, como tal, asuman que lo que hay que superar no es el deber- afirmación ésta absurda e irresponsable, pues el deber es condición necesaria de la humanidad misma-, sino que lo que hay que rebatir y superar son aquellas formaciones morales y éticas que inscriben el deber en un registro que desconoce al sujeto y su dicha de vivir, que no apropia la conquista de un humanismo pertinente a nuestro tiempo, que niega el diálogo y la deliberación y que no acepta que no hay morales o éticas que sean únicas, absolutas e indiscutibles.⁸¹

Con relación a la educación, De Zan considera que se puede separar la formación ética de la formación moral. Es función de la sociedad

80 NAUSBAUM, M. Citado en *Crítica y Fundamentación de la Política y los Derechos Humanos*. Universidad libre de Colombia. Facultades de Filosofía y de Derecho. Bogotá: 2010, p. 31.

81 GONZALEZ RESTREPO, Carlos Mario. *Le Monde Diplomatique*. Abril 9 de 2013.

global y de la escuela pública, que la educación pueda intervenir en la formación de la rectitud y de la honestidad, en los principios morales de justicia y solidaridad, y en el respeto de los derechos humanos. Por su parte, a la familia le corresponde la transmisión del *ethos* o la formación ética en un determinado sistema de valores y forma de vida.⁸²

El autor considera que la escuela no debe intervenir en los valores, los planes de vida, las libertades de conciencia y las diferencias de identidades. Los grupos étnicos, culturales y religiosos deben vivir conforme a sus propios conceptos del bien. La función de la escuela, en este campo, es ayudar a la sociedad a crecer con su propia identidad, sin que se pueda imponer concepciones de grupo, así estos serán mayoritarios. También sugiere que se aboque la tarea no muy fácil de demarcar las competencias de la formación en lo público y en lo privado.

El problema surge por cuanto la ética no es un asunto meramente privado y por cuanto la formación eficaz en los principios morales presupone siempre una formación ética. Se espera una formación fuerte en ideales y modelos éticos para que el sujeto asuma en su conducta principios morales y mantenga unas actitudes y prácticas consecuentes. En ese sentido, hace referencia a Hegel quien afirmaba que “la moralidad abstracta de los principios universales es impotente” [...] si no está injertada en el *ethos* vivido, que le transmita la fuerza de sus motivaciones histórico culturales y si no cuenta con el respaldo institucional de una comunidad ética”.⁸³

El concepto según el cual se puede separar la esfera pública de lo privado, incurre en el riesgo de prescindir de las normas universales de la moralidad en la vida privada y hacer abstracción del *ethos* de las personas y de las comunidades en el espacio público de la sociedad. Para buscar un punto de mejora, De Zan concluye que la moral pertenece al espacio público, incluso considera que aspectos tales como el reconocimiento de lo público, el respeto de la persona, los principios de la moralidad y los derechos humanos, son presupuestos necesarios y constitutivos de la intersubjetividad

82 DE ZAN, Julio. Opcit, p. 31

83 Ibid, p. 32.

humana y de lo público. Ello no quiere decir que la ética, en cuanto es diferente a la moral, debe quedar en la esfera de lo privado, por cuanto “la ética y la religión son experiencias de vida comunitarias, articuladas en un lenguaje y por lo tanto, públicas.

Estas importantes reflexiones de De Zan dirigen la atención hacia dos conceptos que son utilizados en el discurso moderno del Estado democrático: los conceptos de la ética pública y la moral pública que se mencionan sin conocer o analizar su significado real. Se recuerda cómo, los autores modernos hablan de “entrelazamiento, complementariedad, y “solapamiento” de ambos conceptos para hacer ver que se utilizan en forma indistinta cuando se hace mención a los valores éticos o morales que deben tener las personas en sus comportamientos diarios.

Se ha llegado incluso a sostener que “la democracia tiene una relevancia moral”, que el derecho penal “debe coincidir en sus contenidos fundamentales con los principios universales de la moral”. Es decir, se trata de exigir que las conductas sociales o las reglas de la democracia se rijan por reglas morales y consideremos que se trata de una grave confusión, por cuanto, como se ha dicho, la moral atañe a comportamientos individuales y solo se le da relevancia a lo público cuando esos comportamientos afectan a la colectividad.

En esa confusión, la diferencia entre el derecho y la moral radica no tanto en sus contenidos, como en los procedimientos y en el tipo de sanción, por cuanto los hechos “inmorales” en las democracias pluralistas y contemporáneas no son objeto de sanción, como sí sucedía en la edad media y en las monarquías en donde se cuestionaba y se desterraba a las personas que incurrieran en conductas consideradas como inmorales. El cambio de ética no está provisto de ningún tipo de sanción, mientras que en una y otra, los hechos ilegales han sido objeto de sanción.

En conclusión, De Zan recomienda que los conceptos y espacios reservados para la ética, la moral, el derecho, la sociedad civil y el Estado, que en las épocas premodernas no habían sido muy diferenciadas, deben ser sometidos a una delimitación, con el fin

de diferenciar sus autonomías y aprovechar las bondades de los efectos que pueden entregar para la formación individual y colectiva.

Retomando el tema de la educación en valores, la profesora Rincón hace una propuesta muy concreta, invitando a una educación sentimental,

...en la que se buscaría una formación de la persona en torno al reconocimiento de los otros como seres humanos iguales a pesar de sus diferencias. [...] la educación sentimental se dirige a la afirmación de la persona desde condiciones de reconocimiento y equidad que resultan necesarias en la construcción de la democracia. La educación democratizadora tiene la responsabilidad de la formación en la criticidad de manera que los ciudadanos tengan la posibilidad de pensar desde herramientas sólidas los aspectos que considera necesarios en su sociedad, de manera que sea un constructor activo en la elaboración de los principios de justicia de su sociedad.⁸⁴

La educación dirigida hacia los sentimientos es el complemento necesario de la capacitación en ética, moral y valores que contribuirán a formar una sociedad que acate con entusiasmo y objetividad la equidad y la justicia; la educación hacia los sentimientos permitirá entender las razones de las personas para actuar con mayor tolerancia.

– **Pedagogía en todos los niveles educativos**

Se debe hacer más énfasis en la formación en valores que en la capacitación en conocimientos.

Se cuestiona que la educación colombiana carezca de una verdadera “filosofía de la educación”, que contenga más filosofía para el pensamiento y para la formación ciudadana que una preparación para el trabajo. En

⁸⁴ RINCÓN, Ángela. *Crítica y Fundamentación de la Política y los Derechos Humanos*. Universidad Libre de Colombia. Facultades de Filosofía y de Derecho. Bogotá: 2012, p. 31.

Colombia se cree que “apiñar niños en escuelas es educar”. Lo que se requiere es un modelo educativo orientado a “investigación científica, y la creación artística, en promoción de culturas, modernización de pedagogías y cobertura con calidad”. Los estudiantes deben aprender a hacerse preguntas “fecundas”, deben imaginar lo que no existe y deben cultivar la capacidad de pensar.⁸⁵

– **Pedagogía para los servidores públicos**

Quizás se podría considerar que los adultos cuando ya se encuentran en su etapa laboral, ya no se pueden formar en valores éticos y morales, apreciación que no es cierta. Por esa razón se propone que el Estado diseñe y ejecute estrategias permanentes para recordar a los servidores públicos que sus acciones deben adelantarse atendiendo estrictamente los principios y valores del respeto a la ley, a la justicia, a la equidad y en general, a cumplir a cabalidad los principios que garanticen un Estado más justo.

– **Pedagogía a la ciudadanía**

Realizar pedagogía a la ciudadanía sobre la necesidad de evaluar con responsabilidad al momento de elegir sus representantes a los cargos públicos y a las corporaciones públicas y sobre la importancia de su vinculación real al control de los recursos públicos.

3.2. ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA CONDUCTA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Tal como se ha expuesto, los servidores públicos tienen una mayor responsabilidad en la aplicación de principios éticos y morales por cuanto sus decisiones impactan de manera positiva o negativa los intereses del conglomerado social y, por tanto, en ningún momento, deben tenerse como referencia o primar los intereses propios del servidor público.

⁸⁵ DE LA TORRE, Cristina. *El Espectador*. 23 de Julio de 2012.

Por esta razón, el servidor público debería estar caracterizado por tener claridad sobre los conceptos de servicio público, equidad, justicia, responsabilidad, compromiso, etc., de tal forma que todas sus decisiones estén orientadas por éstos y no someterlas a evaluaciones específicas de acuerdo con los intereses particulares que puedan sobreponerse a estos principios. En este contexto, la formación del servidor público y las acciones del Estado para fomentar valores deben ser un proceso sistémico y continuo que además sea la base para el desarrollo de una política pública al respecto.

Un ejemplo cuestionable del grado de relatividad con el cual se abocan los dilemas éticos para la toma de decisiones de los servidores públicos, fue evidenciado el 23 de octubre de 2007, día en el cual tuvo lugar el último debate de televisión entre los dos candidatos que lideraban las encuestas, Enrique Peñalosa y Samuel Moreno. Cuando faltaba un minuto para terminar el debate, le preguntaron al candidato Samuel Moreno: “¿Si usted comprando 50 votos puede salvar a la ciudad de alguien capaz de comprar 50.000 votos lo haría?”. El candidato sin pensarlo manifestó que: “Sí”.⁸⁶ Obsérvese que en esta situación, de existir una clara definición, significado y alcance de los valores y de la ética, no podría supeditarse la decisión a la defensa de otra situación, aún catalogada de más grave. Esto es, los valores son únicos e inescindibles y siempre deben prevalecer en la toma de decisiones.

Es claro que los males que se haya evitado, o el bien común que se haya logrado utilizando actos inmorales “no harán nunca que lo malo se transforme en bueno o que las manos sucias queden limpias”⁸⁷. El problema que se plantea es si la ética puede justificar en determinado momento que los servidores públicos puedan ponderar entre varios valores y decidir cuál de ellos privilegia, inclusive desconociendo unos valores con el fin de privilegiar otros. La respuesta al problema no es fácil de determinar, por cuanto han

⁸⁶ El Segundo Bogotazo. Investigación. Revista Semana. 13 de abril de 2013. En línea. Consultada el 15 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>

⁸⁷ DE ZAN, *Ibíd.*, p. 208

existido circunstancias históricas en las cuales se han desconocido algunas reglas del momento y después se ha entendido que la violación de esas reglas permitió privilegiar otras (tal como se expuso sobre la lista de Schildren). Obviamente, este ejemplo es totalmente diferente al reseñado en el párrafo anterior, en donde la compra de un número bajo de votos tiene el mismo efecto que la compra de una cantidad superior.

Desde el punto ético, se puede identificar dos grupos de situaciones, la del servidor público que recibe coimas y prebendas para beneficio personal a cambio de sus servicios y la de los servidores públicos que actúan desde la administración pública como agentes de grupos económicos.

Un ejemplo de lo que denomina De Zan “manos sucias”, es el soborno directo para los servidores públicos con el fin de favorecer la entrega de concesiones o licitaciones a grupos económicos. En este tipo de soborno se genera un problema moral, pero no se podría limitar a soluciones morales, simplemente mediante un programa de “moralización de la función pública”.

El mismo autor presenta otros dos dilemas éticos respecto de los cuales, por su complejidad, no ofrecen respuestas claras y contundentes. El primero de ellos, citando al autor Francés Jean Marie Guéhenno⁸⁸, se refiere a la práctica cuestionable de entregar subsidios y coimas a los servidores públicos para que agilicen trámites o favorezcan a determinadas personas que requieren acceder a los servicios del Estado. Ante esta conducta reiterada, sugiere que se cambien las reglas de juego –tesis que no se comparte en este estudio- y se considere la necesidad de que los mismos actores privados entreguen remuneraciones adicionales a los servidores públicos.

Esta tesis parte del supuesto que el Estado ya no se presenta como representante de multitud de intereses privados, sino como prestataria de los servicios públicos a través de actores privados,

⁸⁸ DE ZAN, Julio. *Ibíd.* p. 212.

quienes actúan bajo reglas del derecho privado. En consecuencia, la propuesta está orientada a vincular a los servidores públicos a los resultados de la gestión como una forma de “modernización de las rezagadas remuneraciones de la función pública”. Inclusive se llega a indicar que en la mayoría de los “países centrales”, -sin indicar a qué países se refieren- los denominados “incentivos privados de los funcionarios” son una práctica tolerada e instituida, aunque no formalmente institucionalizada.

Esa tesis es a todas luces riesgosa, por cuanto entraría a afectar una de las reglas más importantes del servicio público, cual es, la guarda del equilibrio en la relación entre el Estado y los particulares; este se rompería abruptamente cuando el servidor público se oriente a favorecer al particular que mayores incentivos le ofrezca. Afortunadamente el autor del estudio, concluye que “nosotros seguimos apostando por una teoría que está en abierta polémica con esa, y que sostiene la necesidad de la reconstrucción del sentido de lo público político y del fortalecimiento del Estado”⁸⁹.

El segundo dilema ético que plantea De Zan se refiere al tema de las “manos sucias”. Se resume así: ¿Cómo debería actuar un candidato que es un hombre bueno si nos consulta si él debe aceptar los ofrecimientos de un grupo político que le ofrece ayuda a cambio de alguna contraprestación inmoral a favor de dicho grupo, cuando ese candidato tiene conocimiento que si no recibe el ofrecimiento, esa ayuda va a ser recibida por otro candidato “hombre inmoral” que además de ese ofrecimiento, va a recibir apoyo de otros grupos al margen de la ley? ¿Debe el político violar un principio moral, “ensuciándose las manos”? En este dilema debe analizarse nuevamente el equilibrio y la ponderación entre varios valores y la esencia de los mismos, los cuales deben ser incorruptibles; no se podrá argumentar que el acto inmoral cometido es un “mal menor,” por cuanto no cambia la esencia inmoral del acto. Sin embargo, se concluye que no hay un principio ético o una fórmula que permita resolver este tipo de dilemas, “aquí solamente podemos apelar a la prudencia o a la *phronesis* del actor moral, que ha de sopesar

89 *Ibíd.*, p. 213.

todos los pro y los contra en la situación concreta de acción, como lo recomendaba Aristóteles”.⁹⁰

A título de conclusión, además de las recomendaciones realizadas para ayudar a resolver dilemas éticos, el autor sugiere que el Estado diseñe y ejecute una estrategia integral con las acciones que se destacan a continuación:⁹¹

- Programa de “moralización de la función pública”.
- Acciones penales para sancionar la corrupción.
- Acciones para corregir las fallas estructurales de los organismos y procesos burocráticos que hacen posible y favorecen estas prácticas.
- Reformas que obliguen a abrir la competencia y eliminar los monopolios.
- Limitar la discrecionalidad de los funcionarios.
- Establecer mecanismos que aseguren la transparencia.
- Exponer a publicidad los procesos de toma de decisiones en la función pública.
- Hacer eficaz el funcionamiento de los órganos de control y fiscalización.

Si se asimila la propuesta para el caso colombiano, respecto de las acciones que se deben adelantar para fomentar la cultura ética en los servidores públicos, se puede concluir que muchas de ellas ya han sido implementadas en Colombia a través del Estatuto Anticorrupción. No obstante lo anterior, el impacto de dicha norma no ha sido evaluado y los hechos recientes de corrupción parecen demostrar que no se ha avanzado en el cumplimiento de esta meta.

En un estudio realizado por una universidad mexicana, denominado “La ética en los servidores públicos”⁹² también se hizo una aproximación a las acciones que se deben adelantar para fomentar la ética en estos funcionarios:

90 DE ZAN. *Ibíd.*, p. 214.

91 *Ibíd.*, p. 210.

92 BAUTISTA. Oscar. Op, cit, Disponible en: http://eprints.ucm.es/6969/1/libro_etica_sp.pdf

- Identificar al responsable de vigilar la conducta de los servidores públicos y hacer que asuma su responsabilidad.
- Reconocer la necesidad de fomentar los valores y principios éticos en los servidores públicos.
- Crear un organismo autónomo del gobierno que promueva la ética.
- Identificar los valores éticos deseables y establecer un perfil del servidor público que se requiere.
- Interiorizar los valores éticos en todo servidor público.
- Sensibilizar al servidor público sobre su compromiso con la sociedad.
- Implementar programas de formación y actualización ética en los servidores públicos.
- Destacar la importancia del área de Recursos Humanos en toda organización.
- Establecer un nuevo marco jurídico ético en general con códigos particulares para cada institución.
- Implementar un sistema de denuncia de actos indebidos de los servidores públicos.
- Elevar el nivel educativo de los servidores públicos.
- Depurar de la Administración Pública servidores públicos sin vocación de servicio.
- Diseñar un sistema de sanciones ejemplares para castigar a los servidores públicos que hayan cometido actos ilícitos

Muchas de estas propuestas ya han sido implementadas en Colombia, algunas de ellas en el Estatuto Anticorrupción, a través de acciones como:

- Campañas de pedagogía dirigidas a los estudiantes y a la ciudadanía en General.

- Utilización de los medios de comunicación para divulgar mensajes anticorrupción.
- Creación de la comisión nacional y las regionales de moralización.
- Incremento de las sanciones disciplinarias y penales.
- Elaboración de una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, cada año en todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana.
- Oralidad en el proceso de responsabilidad fiscal para procurar resultados más oportunos.

Llama la atención que en el estudio de la universidad mexicana se proponga la creación de un organismo autónomo del gobierno que promueva la ética. En principio podría cuestionarse esa propuesta, bajo la premisa de que con la creación de organismos no se van a forjar valores; sin embargo, cabe preguntarse ¿Ante tanto daño que le hace al país la ausencia de unos valores éticos, sería necesaria una entidad que liderara esta estrategia? Se concluye que sí es necesaria esta institución que diseñe y lidere un programa pedagógico en torno a la ética y cuyo objetivo sea, tal como lo indica el estudio mexicano, con el fin de promover la Interiorización de los valores éticos en todos los servidores públicos.

Ahora bien, esta idea de la creación de nuevas instituciones, no puede ir en contravía de la puesta en marcha de acciones o proyectos pedagógicos en todos los niveles educativos enfocados en cinco de las estrategias señaladas, y se reiteren en los procesos de inducción y reinducción de los servidores públicos:

- Reconocer la necesidad de fomentar los valores y principios éticos en los servidores públicos.
- Identificar los valores éticos deseables y establecer el perfil del servidor público que se requiere.
- Interiorizar los valores éticos en todo servidor público.

- Sensibilizar al servidor público sobre su compromiso con la sociedad.
- Implementar programas de formación y actualización ética en los servidores públicos.

Con fundamento en los análisis realizados en este capítulo, se concluye entonces que la formación en valores es una tarea imprescindible para prevenir la corrupción. En un primer lugar, se hace necesaria la definición de un sistema educativo basado en la formación para el ejercicio de la ciudadanía, de tal manera que la población asuma su función de participar y controlar las acciones de las instituciones públicas y, en segundo lugar, una formación permanente para los servidores públicos, buscando su profesionalización de tal manera que se garanticen altos niveles de calidad en el desempeño de sus funciones; una formación que se complemente con la expedición de códigos de conducta que divulguen y promuevan la apropiación de los principios éticos, que aseguren la transparencia, la honestidad y el respeto por lo público como patrimonio de la sociedad.

4. ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA CORRUPCIÓN

4.1. DEFINICIÓN

Lograr una definición que abarque todos los orígenes, características y consecuencias de lo que significa la corrupción, no es una tarea fácil, más aún cuando de lo que se trata es de construir una definición que se adecúe a las características de este fenómeno en la sociedad colombiana. En esta sociedad se identifican muchos comportamientos, en diferentes círculos sociales o políticos, asociados con conductas corruptas.

Al delimitar la caracterización de la corrupción, se puede establecer:

a) Las conductas corruptas se enmarcan dentro de la gestión de la administración pública. La corrupción por lo tanto está enmarcada dentro de las acciones que realizan quienes ostentan facultades, funciones, atribuciones o poderes a nombre del Estado y en cumplimiento de las funciones propias de la administración pública. Tal aproximación conlleva a excluir los comportamientos que muchas veces se califican como corruptos, pero que en realidad corresponden a conductas inmorales, a acciones antisociales que no tienen relación con la naturaleza propia de una conducta corrupta.

b) Otra característica de la corrupción está relacionada con la idea que estas conductas se apartan de unas reglas legales previamente concertadas entre la comunidad y que han sido plasmadas en la legislación a través de la Constitución Política y todos los códigos de comportamiento que se expiden por el legislador.

c) La tercera característica es que estas conductas causan un daño a la comunidad, sea ésta de naturaleza patrimonial, al afectar el erario público, o de naturaleza ética, al afrentar principios de comportamiento que han sido definidos previamente como de interés común para preservar la vida en comunidad.

En consecuencia, se excluyen del concepto de corrupción, aquellos comportamientos que sean ilegales o antiéticos cuando estos no traen beneficios a la persona o a terceros.

Para el profesor Misas Arango, hay un acto corrupto cuando se reúnen las siguientes características:

- Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen, transgreden o provocan la transgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen.
- Para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo. Por esa razón, la corrupción puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o participar en varios de estos niveles a la vez.
- Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. No es necesario que ese beneficio constituya una ganancia de carácter económico.
- Los actos de corrupción suelen realizarse en secreto, o al menos en un marco de discreción. Aun cuando el apartamiento de las normas del sistema de referencia se practiquen ampliamente y casi nunca se sancionen, hay un cierto intento por ocultar la acción corrupta⁹³.

Para el presente estudio se tomarán como referencia dos definiciones que se han hecho en torno a la corrupción. La primera de ellas es citada por el profesor Gabriel Misas Arango, así: “Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación,

93 MISAS A, Gabriel. Diseño y Aplicación de Instrumentos, Metodologías y Mecanismos para Disminuir la Corrupción en la Administración Pública en Colombia, con un Sistema Periódico de Medición. Coordinador del Estudio. Bogotá: 2004, p. 17.

activa o pasiva, de un deber posicional o el incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza”.⁹⁴

La segunda definición es la realizada por el Banco Mundial. Esta entidad considera que corrupción es: “el abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado”.⁹⁵

Ambas definiciones incluyen dos de los aspectos señalados como característica, el del rol que desempeña la persona que incurre en el comportamiento y el del beneficio obtenido. El aspecto que entraña una dificultad mayor es la definición del tipo de conductas que al tiempo que son desconocidas puedan corresponder a actos de corrupción, esto es, identificar si se trata exclusivamente de normas legales o incluye también reglas de comportamiento no descritas por el legislador pero sí consagradas como costumbres en grupos sociales determinados, lo cual podría denominarse también como “conductas inapropiadas”.

Este segundo grupo de conductas sociales, no obstante que pueden causar un daño, no alcanzan a calificarse como conductas corruptas, por no realizarse por personas que ostentan un poder público y no haber sido plasmadas en un ordenamiento legal. Ahora bien, muchas de estas conductas sí pueden ser un “caldo de cultivo” para que posteriormente esas personas, que desconocen unas reglas de comportamiento de menor categoría, puedan tener una disponibilidad para desconocer reglas mayores que sí adquieren la categoría de corrupción.

Dentro de estas conductas que no alcanzan la categoría de corruptas pero que sí son reprochables por la sociedad, se encuentran las que tienen que ver con comportamientos sexuales no adecuados,

94 MALEM, Jorge. La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Editorial Gedisa, 2002. Barcelona: p. 23-31. Citado en Diseño y Aplicación de Instrumentos, Metodologías y Mecanismos para Disminuir la Corrupción en la Administración Pública en Colombia, con un Sistema Periódico de Medición, Gabriel Misas Arango, Coordinador del Estudio. Bogotá D.C., diciembre de 2004.

95 CARVAJAL, Luis. Ética Pública y Control a la Corrupción Administrativa. Estudio realizado para la Auditoría General de la República. Ciudad, Página. 10.

comportamientos deportivos no aceptados o comportamientos en la academia que afectan la disciplina de estos establecimientos.

No obstante las anteriores definiciones, no debe desconocerse que otros autores consideran que la corrupción no se puede limitar al ejercicio público, por cuanto la palabra corrupción, proviene del adjetivo *corruptus*, que significa, en latín estropeado, descompuesto o destruido. De otra parte, se recuerda que, en el lenguaje social, corrupción significa “deterioro moral”. En consecuencia, esas definiciones no limitan dicha actividad a la esfera de lo público: “también puede ocurrir en la esfera privada”.⁹⁶

Se ha considerado incluso que una definición moldeada al sector público puede ser engañosa e injustificada y, aunque parezca solo un matiz semántico, termina definiendo lo que se quiere medir. Al respecto, en el artículo de Hodgson y Jiangse expresa: “La definición de corrupción termina determinando qué se modela”. TokeAidt (2003, F623) señala: “la definición del concepto determina lo que se modela y lo que los empiristas buscan en los datos”. Aquí se argumenta que este vacío conceptual ha conducido a que algunos autores –economistas, en particular- adopten una definición estrecha e inadecuada de corrupción que lleva a medidas empíricas y recomendaciones de políticas sesgadas”.⁹⁷

En la investigación mencionada se citan varios autores que limitan el concepto de corrupción a la esfera privada y se concluye que ese “prejuicio cuestionable” lleva a definir la corrupción solo en términos de sector público o admitir una definición más amplia pero “sesgan la investigación hacia la corrupción en la esfera pública”. Ambas inclinaciones son objetables por cuanto ignoran la corrupción en la esfera privada y citan como ejemplos la Enron, corrupción en sindicatos, corrupción en deporte etc., los cuales originaron la “ley de corrupción corporativa” en los Estados Unidos.

Atendiendo las premisas expuestas, se considera, como conclusión

96 HODGSON, Geoffrey y JIANG, Shuxia. “La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista” Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia. Volumen 10. Número 18. Bogotá: 2008, p. 57

97 *Ibíd.*, p. 56.

de este estudio, que la siguiente definición incluye los aspectos analizados: Se denomina corrupción a las conductas reprochables en que incurren las personas que ostentan funciones, atribuciones o poderes a nombre de autoridad pública o privada, las cuales desconocen unos parámetros de comportamiento incorporados en los ordenamientos legales, causan un beneficio a alguien y generan un perjuicio a los intereses públicos.

4.2. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Otro aspecto que entraña una dificultad es la identificación de las causas de la corrupción. Lo anterior en razón a que existen muchas causas de orden moral, ético, económico, crisis de valores, grupos de presión política y en general, aspectos que pueden tener orígenes en el sistema de educación o en la ausencia de sanciones ejemplarizantes.

En una investigación realizada para la Auditoría General de la República por el investigador Luis Carvajal, se concluyó que las causas de la corrupción tienen origen en cuatro dimensiones de la vida social: política, económica, social y cultural⁹⁸. Si se recogen particularidades en torno a cada una de ellas, se obtiene:

Dentro de las causas políticas se encuentran las siguientes: democracia débil, clientelismo, nepotismo, amiguismo, compra de votos, tráfico de influencias y financiación de los partidos y los candidatos. Dentro de las causas económicas se identificaron: afán de enriquecimiento (la codicia) y necesidad (en la pequeña corrupción). Como causas sociales se identificaron: Debilidad del capital social, escasa intervención de los medios de comunicación, alto nivel de desempleo (“El cuarto de hora”), fuerte concentración del poder y la anomia social. Por último, como causas culturales se identificaron tres aspectos: i) el cambio de valores y la “cultura de la ilegalidad” que se desagrega en los siguientes aspectos: valores como obediencia cambiados por el éxito a toda costa; prestigio

98 CARVAJAL, Luis, B. Ética Pública y Control a la Corrupción Administrativa. Contrato No. 00153-11 Convenio No. 070/2010 OEI- Auditoría General de la República Bogotá, agosto de 2011. Versión PDF, p. 20.

frente a modestia; pérdida del sentido del ahorro; noción del dinero fácil; escaso reconocimiento de lo público; cierto desprecio por la honradez; presiones de la “sociedad de consumo”. ii). La desideologización de la política, que comprende la actividad política como empresa. iii). Y el conflicto en dos escalas de valores, que confunden el individualismo y la solidaridad y el interés colectivo y el individual.

4.2.1. La crisis de valores como causa de corrupción

Podría creerse que la pobreza que existe en un porcentaje amplio de la sociedad mundial o colombiana podría ser el factor principal de la corrupción. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no todos los grupos sociales que carecen de recursos para mejorar sus condiciones económicas incurrir en forma constante en comportamientos corruptos. Por esta razón, se sugiere que los bajos niveles de ingresos salariales no son causa generalizable de la corrupción. De hecho, en forma permanente se han detectado casos de corrupción de personas que pertenecen a grupos solventes de la sociedad.

¿Cuál será la razón de estos comportamientos? En nuestra perspectiva, existe una crisis llamada “pérdida de valores”. Esta es una situación crítica contemporánea muy compleja: desprestigio de las virtudes tradicionales, debilitamiento de la familia, violación de lo público en general, hechos de violencia, injusticias y desigualdad social, adicción a la droga, criminalidad, doble moral y corrupción, son unos cuantos ejemplos de la sentencia enunciada.

Todo ello parece estar orientado por la modernización, el neoliberalismo, la globalización, y parece manifestarse como consecuencia de una educación permisiva, de la pérdida de modelos de comportamiento, del sentido de la disciplina, de todo tipo de ideales en general.

Desde nuestra apreciación, el origen de esta crisis está en el debilitamiento de los procesos educativos en Colombia, en la minimización de la formación ética y de la educación en valores para la participación democrática. Se ha observado durante los últimos veinte años una generación de colombianos que no comprende

la convivencia, es intolerante y fundamentalista. En orden a esta situación, es urgente revisar el sistema educativo y las prácticas pedagógicas por la íntima relación entre educación y ejercicio de la ciudadanía.

Una nueva ética perversa es aquella que enseña que es preferible la astucia o la sagacidad a la inteligencia, que no hay dejar de aprovechar lo que aparentemente se presenta como una oportunidad⁹⁹, que “el fin justifica los medios”, que se justifican acciones corruptas dado que ella es inherente a la naturaleza humana”,

En respuesta a ese concierto de antivalores, debe recuperarse la ética en la política, las costumbres, la familia y la sociedad. La ética tiene que hacer posible la convivencia ciudadana mediante el respeto a la ley y a la legítima autoridad. La salvación del hombre no puede venir de orientaciones difundidas a través de la tecnología, sino del hombre mismo.

4.2.2. Los altos niveles de desigualdad como causa de la corrupción

Tal como se expuso, una de las causas económicas de la corrupción es el afán de enriquecimiento (la codicia) y la necesidad (en la pequeña corrupción). No obstante que no es un factor exclusivo para generar la corrupción, los altos niveles de desigualdad también crean un escenario propicio para ella. Las clases marginadas se encuentran bajo una presión constante, creada al estar comparándose con otros grupos sociales y al estar observando que algunas personas se han enriquecido de manera fácil, puede sospecharse que se convierten en un modo de vida a seguir.

La inequidad en la distribución de la riqueza también afecta la legitimidad de las instituciones constituidas por cuanto se observa que, tanto éstas, como el Gobierno y las autoridades de control, se empeñan en forma reiterada en defenderla, lo cual crea una situación en principio de desconfianza y después de desconocimiento de las reglas de comportamiento político.

⁹⁹ Si se atiende a expresiones del argot popular colombiano hay expresiones que hacen evidente ese tipo concepciones: “el vivo vive del bobo”, “es mejor que comer callado”, “a papaya puesta, papaya partida”.

Desafortunadamente, en Colombia es en donde más se puede afectar la institucionalidad y la credibilidad de las autoridades por las razones expuestas. Históricamente, el país ha ocupado los primeros puestos de desigualdad y, en particular, en el año 2012 ocupó el cuarto puesto de desigualdad a nivel mundial. La conclusión se obtiene a partir del índice Gini:

Según Samuel Azout, Alto consejero para la Prosperidad, Colombia sería hoy el cuarto país del mundo en desigualdad, con un índice Gini de 0,58 (este coeficiente es la medida técnica de la desigualdad en la distribución del ingreso, en la que 1 es lo más alto). Según datos de Naciones Unidas para 2005, con un Gini de 0,55 Colombia estaría entre los primeros del mundo¹⁰⁰.

En esta perspectiva, no es desacertado pensar que el país puede convertirse en el sector de mayor desigualdad del mundo. Estos resultados guardan correspondencia con el hecho que en Colombia existen pocas personas con altos niveles de riqueza, y a su vez, muchas personas con pobreza y cercanas a la miseria¹⁰¹.

¹⁰⁰ Revista Semana. Domingo, 21 de abril de 2013. En línea. Consulta realizada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/desigualdad-extrema/236705-3>.

¹⁰¹ Son soportes de esta conclusión:

* Pese a que el Producto Interno Bruto (PIB) y el Gasto Público se multiplicaron por dos en los pasados veinte años, la pobreza extrema apenas se redujo en 2 por ciento y la desigualdad está intacta.

* Los ritmos de reducción de la pobreza en el país están por debajo del promedio latinoamericano: según el Plan Nacional de Desarrollo, mientras en el subcontinente la pobreza bajó 11 puntos entre 2002 y 2008, en Colombia lo hizo en menos de ocho”

* En Colombia, la pobreza por ingresos disminuyó de 54 por ciento a algo más de 45 por ciento entre 2002 y 2009, mientras el índice de desigualdad se mantuvo estable.

* Estas no son cifras, son personas: 45 por ciento de pobreza son veinte millones de colombianos en la olla.”

* La Encuesta de Calidad de Vida registra un récord que pocos países ostentan: en Colombia, el 10 por ciento más rico de la población se queda con la mitad del PIB mientras al 10 por ciento más pobre apenas le caen de la mesa las migas del 0,6 por ciento del PIB.

* Las diferencias regionales también son escandalosas. El ingreso por habitante del choicano medio es la sexta parte del de un bogotano.

* Existe desequilibrio entre las diez principales ciudades, que crecen y son polos de desarrollo, y 800 municipios que tienen niveles de pobreza superiores al 66 por ciento. La brecha entre la ciudad y el campo viene ampliándose.

* En el campo existe una extraordinaria concentración de la propiedad, la desigualdad es altísima.

* La pertenencia a una etnia es decisiva: si el promedio nacional de necesidades básicas insatisfechas es de 27 por ciento, el de la población indígena es de 57 y el de los afros, de 66 por ciento.

Ahora bien, otro aspecto que permite soportar esta hipótesis de la corrupción asociada en muchos casos con la pobreza, es que los países en los cuales no existen estos altos grados de inequidad son los menos propensos a la corrupción. Durante varios años, Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda comparten el primer lugar en baja percepción de corrupción, mientras que los países más pobres como Sudán, Afganistán, Corea (Norte), Somalia, siempre han ocupado el primer lugar en altos índices de percepción de corrupción.

Otra forma de analizar la desigualdad como fuente de corrupción, es realizada por el Arzobispo Desmond Tutu, Premio Nobel de la Paz y Bettina Gronblom,¹⁰² quienes se hacen varias preguntas sobre la concentración del capital de la Banca y si son moramente aceptables las prácticas monetarias y financieras que adoptan estas corporaciones para captar dineros, cobrar intereses y cobrar por todas las transacciones que realizan sus clientes.

Estas reflexiones son de trascendental importancia en un país como Colombia, en el cual anualmente la Banca obtiene utilidades que ascienden a seis (6) billones de pesos anuales y su capital se incrementa exponencialmente. En el lado opuesto, los ingresos y el patrimonio de la población se disminuyen cada año, incrementando las diferencias de clase.

4.2.3. La falta de eficacia y oportunidad de los organismos de control como causa de la corrupción

El fenómeno de la corrupción viene acompañado de otro factor, que se venía acentuando hasta hace unos dos años, que se considera como la principal causa del incremento de la misma, y es la ausencia de riesgo subjetivo. Éste consiste en la poca probabilidad de que un corrupto sea descubierto y, en caso de serlo, hay poca probabilidad de ser sancionado.

En este escenario, el corrupto actúa con tranquilidad, por cuanto existe poca probabilidad de que su conducta dañina sea objeto de

¹⁰² La ética y el capitalismo. Revista Dinero. Abril 25 de 2012, Consultado el 16 de mayo de 2013, Disponible en <http://www.dinero.com/opinion/articulo/la-etica-capitalismo/149515>

aplicación de la ley. Esta situación se crea cuando no se inician procesos penales, disciplinarios o fiscales frente a hechos de corrupción o cuando los mismos se inician pero no culminan, o culminan de manera extemporánea sin producir el resultado esperado por la comunidad.

Ante esta situación, es importante que la Procuraduría y la Fiscalía continúen con la estrategia de adelantar y decidir en forma oportuna, es decir, en el tiempo debido. Lo propio se exige por parte de las contralorías. Estas aún no logran realizar una recuperación al patrimonio público con oportunidad y en muchas ocasiones se profieren fallos con responsabilidad fiscal sin medidas cautelares, lo cual impide una recuperación real del patrimonio público afectado.

Las decisiones oportunas, como las que está profiriendo la Procuraduría General, por irregularidades de la contratación, mejoran la confianza de la ciudadanía, temor en los corruptos y mejoran la percepción de institucionalidad y gobernabilidad. Sólo de esta manera se logrará que el riesgo subjetivo aumente y que los corruptos se abstengan de sus conductas.

4.3. CONDUCTAS QUE PUEDEN ENMARCARSE COMO CORRUPCIÓN

El soborno es la conducta prototipo que en Colombia se asimila más a corrupción. Esa acción puede consistir en dar, ofrecer, entregar, pagar, recibir o pedir cualquier dádiva, dinero o beneficio a cambio de que el servidor público realice un acto que desconozca el ordenamiento legal o sea contrario al interés común. En las prácticas corruptas que favorecen el enriquecimiento a propósito de un uso del cargo, el soborno favorece una relación directa con el tráfico económico -ánimo de algunos servidores públicos-.

La organización Transparencia por Colombia ha definido el soborno como: “el ofrecimiento de regalos, préstamos, honorarios o cualquier otro tipo de beneficio, a cualquier persona, a modo de incentivo para realizar un acto deshonesto e ilegal que implica

el quebrantamiento de la confianza durante la conducción de los negocios en la empresa. En el Código Penal Colombiano dichas conductas podrían asimilarse entre otras a cohecho o concusión”.¹⁰³

Aunque esta definición concibe el soborno como el acto de ofrecer, Transparencia por Colombia extiende su alcance hacia otras prácticas relacionadas con el mismo: “NO AL SOBORNO: No ofrezca, No pague, No reciba, No pida”.¹⁰⁴

Los datos que arrojó la tercera encuesta sobre “Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas”, realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia no son nada satisfactorios- por cuanto se concluyó que “el 94,4% de los 859 empresarios encuestados opina que se ofrecen sobornos en el entorno de negocios en el país y que éste aumentó en todas las modalidades, pero especialmente en las contribuciones políticas, los regalos y los gastos de representación. Asimismo, el 62% de los empresarios considera que si no paga sobornos pierde negocios, al tiempo que cree que los pagos secretos por parte de la competencia para asegurar un contrato ascienden a un promedio del 14,87% de su valor, mientras que entre el 0 y el 10% cree que éstos llegan al 56%”.¹⁰⁵

Estos datos reflejan una realidad, según la cual los servidores de la administración pública y, en especial, las áreas en las cuales se ordena la contratación, adelantan prácticas en las cuales los contratos se asignan en un alto porcentaje en respuesta a un beneficio que han recibido o esperan recibir. No obstante que los datos no permiten arrojar indicadores en cuanto a la modalidad de contratación en la cual se realiza con mayor frecuencia la entrega de dineros o dádivas, es preocupante que un porcentaje tan alto

103 Transparencia Internacional. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=292:cuaderno-no-20- Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas.

104 *Ibíd.*

105 El Espectador 20 de marzo de 2013. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-411591-un-pais-jmsc>.

de los empresarios –casi 95%- haya indicado en la encuesta de Transparencia Internacional que para realizar negocios en Colombia se tienen que pagar dádivas.

También es preocupante que las prácticas corruptas no solo son propias de las operaciones del día a día de las entidades públicas relacionadas con el suministro de bienes y servicios de baja cuantía, sino que haya ascendido a las contrataciones más cuantiosas relacionadas con infraestructura y suministro a gran escala, como se ha develado en el Distrito en el caso del “carrusel de la contratación” mencionado en varias investigaciones penales y en varios medios de comunicación.

Se han develado casos en los cuales las empresas multinacionales pagan altos sobornos para asegurar que se les asigne grandes contratos. A manera de ejemplo, se resume el soborno de la empresa multinacional alemana Fresenius: se demostró que la compañía había cancelado una suma cercana a los cinco mil millones de pesos al otrora Director del desaparecido Instituto de los Seguros Sociales, para asegurar el contrato con el fin de realizar diálisis a los pacientes de esa entidad¹⁰⁶. En este, como en otros casos emblemáticos, han salido a relucir relaciones comerciales o de estrecha amistad entre los involucrados en los escándalos y algunos servidores públicos muy cercanos a los niveles directivos de las entidades vinculadas a las investigaciones.

Uno de los aspectos que ha llamado la atención, en esta guerra de mutuas acusaciones, es que Díaz tenía varios caminos cercanos para acceder al alto gobierno de ese momento, y dar a conocer las exigencias que Fino supuestamente estaba haciendo. Entre esos contactos se destaca Juan Hernández, secretario privado del presidente Andrés Pastrana. Díaz explicó a la Fiscalía que parte de los gastos de la tarjeta de crédito empresarial fueron unas corbatas que le regaló a este

¹⁰⁶ El Tiempo.com. En línea. Consultado el 16 de mayo de 2013. Disponible en <http://m.eltiempo.com/justicia/condenado-empresario-que-pag-millonario-soborno-a-ex-director-del-iss/8847012>.

funcionario. Además su hermano, Rodrigo Hernández, era abogado externo de Fresenius y luego representó, por un tiempo, a Díaz cuando lo demandaron. También está Pedro Herrera, representante del presidente Pastrana en Ecosalud, amigo de Díaz, y una de las personas que cambió parte de los cheques que salieron de forma irregular de Fresenius. En su declaración a la Fiscalía, Herrera asegura que parte de esos dineros sirvió para pagar unas fincas que Díaz negoció con el entonces ministro de Transporte Gustavo Canal.¹⁰⁷

Se puede concluir, sin riesgo a equivocaciones, que en licitaciones, tanto del orden nacional como a nivel internacional, partiendo de las informaciones técnicamente recopiladas, la corrupción por soborno ha escalado de categoría: se ha pasado del soborno de mínima cuantía que se realiza en las operaciones pequeñas, transita por el soborno de mediana categoría y se llega al soborno de mayor cuantía.

4.3.1. Corrupción política

La corrupción política puede ser definida como el abuso del poder utilizando la función pública para beneficio personal. Hacen parte de esta modalidad de corrupción las siguientes conductas:

4.3.1.1. El Clientelismo

El clientelismo es una relación entre dos personas, una de las cuales realiza favores a la otra para después obtener su apoyo, su lealtad, o sus servicios. Ha sido definido como un cambio extraoficial de favores en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

El profesor Misas Arango lo definió así: “El clientelismo es una relación diádica en la que un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad

¹⁰⁷ Revista Semana. Investigación. En línea. Consultado el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/quien-miente-mas/74762-3>.

a otro agente, que está en posición de inferioridad, a cambio se servicios, lealtades y apoyos”¹⁰⁸.

El clientelismo es la práctica irregular mediante la cual los servidores intercambian favores para el provecho mutuo en pro de la obtención de vinculaciones o ascensos en la administración pública. Consiste en que un servidor público apoya o recomienda a una persona que tiene aspiraciones de ingresar o ascender en la administración pública, con la condición tácita o expresa que este a su vez lo ayudará más adelante en otra situación similar.

4.3.1.2. Nepotismo

El nepotismo es la preferencia que tienen funcionarios públicos para dar empleos a familiares, sin importar el mérito para ocupar el cargo, sino su lealtad o alianza. Una de las situaciones que ha sido considerada como una modalidad de nepotismo es lo que en Colombia se conoce como delfinazgo: “un fenómeno de la política en el que grandes dirigentes políticos heredan sus apellidos de renombre a su futura descendencia para que ellos logren acceder también al escenario de la dirección y manejo del poder”.¹⁰⁹

Esta modalidad de nepotismo tiene sus orígenes en las monarquías, en las cuales el poder del rey se transmite de generación en generación sin que haya posibilidad de que los ciudadanos de otros linajes puedan aspirar a gobernar.

Sin embargo, al desaparecer la monarquía en la mayoría de países, nacer la república y con ellas la democracia como forma de organización en la cual hay una división de poderes y unos mecanismos para seleccionar a los dirigentes a través del voto popular, de acuerdo a unos programas de gobierno, no debería existir en estas formas de gobierno una transferencia del poder de padres a hijos y de abuelos a nietos.

108 MISAS, Gabriel. Diseño y Aplicación de Instrumentos, Metodologías y Mecanismos para Disminuir la Corrupción en la Administración Pública en Colombia, con un Sistema Periódico de Medición. Coordinador del Estudio. Bogotá: 2004, p. 11.

109 Peña Sáenz, Alexander. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://la-pasion-inutil.blogspot.com/2009/08/alvaro-salom-becerra-el-delfin.html>.

Este fenómeno no solamente es cuestionable y opuesto a las formas de participación democrática, sino que en Colombia se ha acentuado con el paso del tiempo:

[...] hay una tendencia preocupante en Colombia a consolidar clanes familiares, que se establecen como dinastías monárquicas en las que los privilegios se heredan sin ninguna meritocracia. Es el caso de nuestra clase política, en la que no hay un solo dirigente que no haya heredado su caudal político a un/a delfín o delfina, y así se nos está colando por la puerta de atrás una monarquía constitucional y electoral.

Hasta hace poco esta práctica parecía restringida a la política más tradicional, a aquellas castas que venían desde principios del siglo pasado, pero en los últimos años el mal ejemplo ha contagiado a las nuevas clases políticas, y ahora vemos personajes “de las nuevas clases políticas” con su delfín y delfina ubicados en el partidito electoral de esta pobre y maltrecha democracia.

[...] tenemos Gavirias, Lleritas, Turbayes, Galanes y Samperitos a tutiplén, en una segunda generación de delfinazgos que asoma en las aguas movidas del Partido Liberal, de La U o de Cambio Radical. Y por supuesto, también hay delfines en cada departamento y municipio que se respete, porque las dinastías se arman en la brega electoral regional, departamental o nacional.¹¹⁰

También es cuestionable la forma como los congresistas endosan los votos a sus familiares una vez se les ha retirado la curul. Así, las esposas, hijos y demás familiares son quienes han accedido a las curules vacantes como, si cada una de ellas perteneciera a una familia y los miembros de éstas pudieran acceder a ellas de generación en generación.

110 Londoño Margarita. La pesca de delfines. Revista Kien&ke. En línea. Consultada el 16 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.kienyke.com/kien-escribe/la-pesca-de-delfines/>

Los casos de nepotismo también se han presentado en el Distrito Capital. A raíz de la salida de algunos cuadros directivos durante el año 2013, se conoció que quedarían en otros cargos familiares:

Varios de los funcionarios que pasaron por la alcaldía de Gustavo Petro y otros que siguen trabajando allí tienen o tenían parientes en la administración. El primero en salir, Daniel García Peña, renunció luego de que Petro le pidió la renuncia a su esposa, María Valencia. El recién renunciado Eduardo Noriega tiene a su esposa, Catalina Velasco, en la empresa de Energía de Bogotá. Guillermo Asprilla, que está en la cuerda floja, tenía a su hermana Selma Asprilla en la Secretaría de Gobierno. Ahora también se conoce que Yolima Pérez Ariza, jefe de prensa de la Personería de Bogotá, es la esposa del director del IDR, Elemer Pinto.¹¹¹

4.3.1.3. Compra de votos

Otra conducta que hace parte de la corrupción es la denominada “compra de votos”, a través de la cual los candidatos a las entidades territoriales y a las corporaciones públicas se aprovechan de las necesidades de la población y entregan dinero en efectivo o alimentos, drogas, ropa, materiales para construcción, becas y, en general, artículos que requieran los votantes. Para la compra de votos, los candidatos destinan altas sumas de dinero lo cual coloca a los demás candidatos en una situación de desventaja que en la mayoría de casos los desplaza de la contienda electoral.

Estas prácticas irregulares traen como consecuencia que la población en muchos municipios apoye las candidaturas no en torno de las mejores propuestas de desarrollo regional, sino hacia los candidatos que ofrecen las mejores dádivas.

La consecuencia negativa que deriva de estas prácticas radica en que el candidato, una vez es elegido, debe recuperar la inversión realizada y, por lo tanto, se encuentra obligado a realizar

¹¹¹ Revista Semana Nepotismo en el Distrito. Investigación. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/confidenciales-semanacom/articulo/nepotismo-distrito/262167-3>

actuaciones, muchas veces ilegales, por ejemplo, la destinación de contratos públicos otorgados a las personas que colaboraron en la financiación de las campañas.

Para hacerle frente a esta práctica irregular, el Estado ha implementado una estrategia de financiación de las campañas políticas a través de la reposición de votos, procurando que todos los candidatos cuenten con igualdad de oportunidades.

4.3.2. Corrupción tributaria

Otra situación que afecta los recursos públicos, en la cual han intervenido servidores públicos y particulares para defraudar el erario, es la relacionada con las prácticas corruptas para obtener beneficios tributarios o devoluciones de IVA improcedentes. En estas conductas se simulan operaciones comerciales inexistentes y se soportan con documentos falsos con el fin de disminuir los impuestos a pagar u obtener cuantiosas devoluciones.

Uno de los hechos de mayor impacto nacional por la cuantía de los recursos desviados y por la forma como se crearon verdaderas empresas criminales con el objetivo de apoderarse de los recursos públicos, fue denominado el “carrusel de la DIAN”. Éste fue develado en el año 2012, cuando se detectó que la empresa criminal conformada por funcionarios y exfuncionarios de la DIAN lograron apoderarse de más de 50.000 millones de pesos simulando exportaciones ficticias y solicitando la devolución de IVA. Por este hecho existe una condena de 26 años de cárcel ante la confesión de la persona acusada de ser el cerebro de la defraudación.

Llama la atención que hechos similares se han presentado en forma cíclica durante los últimos veinte años y la DIAN no haya logrado implementar un estrategia para minimizar dichas prácticas corruptas. En los casos señalados, la corrupción se hace de manera abierta y se simula con operaciones comerciales inexistentes.

Finalmente, es importante resaltar que hay otra modalidad de corrupción en Colombia sobre la cual no se han adelantado las medidas correspondientes para enfrentarla: la evasión

de impuestos permanente como práctica empresarial. Sobre tales comportamientos, escasamente se adelantan procesos administrativos, mientras en otros países, como España, tales conductas constituyen delito y se sancionan con penas ejemplarizantes.

4.3.3. Corrupción privada, abuso del poder ejercido por cargos empresariales

Un análisis integral sobre la corrupción no podría limitarse a evaluar el sector público. Ese tipo de conductas también se presentan en el sector privado, así:

- i) La organización Transparencia por Colombia ha realizado varios estudios tendientes a evaluar la incidencia de la corrupción privada y a identificar acciones para prevenirlo.

En la tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, realizada por esa organización en el año 2013, se llegó a una conclusión bastante preocupante: los empresarios son conscientes de que los sobornos son comunes, existen pruebas de que esa práctica existe y lo más grave, lo consideran normal:

Entre las principales conclusiones del estudio se destaca que existen pruebas claras de soborno entre empresas privadas y que dicha condición se considera como normal, lo cual contribuye a que no se observen mejoras en el tiempo aunado a un nivel bajo de integridad empresarial. Esta condición está estrechamente vinculada a la corrupción en el sector público y la incidencia creciente del soborno transnacional. La encuesta destaca igualmente que a nivel global el sector empresarial más proclive al soborno es el sector de contratos de obras públicas y construcción; seguido por el de servicios públicos y el sector inmobiliario, de propiedades, servicios jurídicos y empresariales.¹¹²

¹¹² Transparencia por Colombia. Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Transparencia por Colombia. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=496.

- ii) El “Barómetro Global de Corrupción”, encuesta realizada en 43 países por parte de la Organización Transparencia Internacional, también arrojó los siguientes resultados:
 - 15% de los altos ejecutivos están dispuestos a pagar sobornos para retener o ganar un negocio -un 9% más que en el estudio realizado en el 2010.
 - 4% considera justificable falsear los resultados financieros.
 - 39% de los participantes respondieron que las prácticas de corrupción y soborno son frecuentes en sus países, y se incrementa en aquellos de rápido crecimiento, como Brasil, donde esta percepción se eleva al 84%.
 - 42% de los encuestados no ha recibido formación sobre políticas antisoborno y anticorrupción.
 - 47% de los directores financieros consideran que estas acciones cuestionables podrían estar justificadas por la recesión económica.
 - 16% no saben que las empresas pueden ser consideradas responsables por acciones de terceros agentes.
- iii) La encuesta realizada en Colombia por la organización Transparencia por Colombia y la Universidad de los Andes también arrojó las siguientes conclusiones:
 - Aumentó la percepción de que hay empresarios que ofrecen sobornos en el giro de sus negocios.
 - Los pagos para facilitar y agilizar trámites continúan siendo la principal modalidad de soborno.
 - Las prácticas empresariales de prevención del soborno son insuficientes.
 - Se mantiene una alta percepción de la utilidad de las prácticas enunciadas en los principios empresariales para contrarrestar el soborno.
 - A pesar de algunos avances en las prácticas para prevenir el soborno en pequeñas empresas y en empresas que

contratan con el Estado, aún falta mucho camino por recorrer.

- Se debe avanzar en la creación de canales para la denuncia de hechos de soborno.
- Se requiere una mayor apertura informativa por parte de las empresas en aspectos clave de la lucha contra el soborno como contribuciones políticas, donaciones y patrocinios.
- Se debe reconocer los esfuerzos del sector privado que trabaja en la prevención del soborno por parte de la ciudadanía y el Estado.
- Es necesario continuar con el trabajo de generación de una cultura de prevención del soborno.

Esas conclusiones generan la necesidad de una nueva tarea orientada a destinar acciones contundentes para cambiar esa cultura e imponer sanciones drásticas. Las acciones sugeridas por el profesor Misas¹¹³ en contra de las empresas que paguen sobornos para obtener contratos, concesiones, reducciones de las tarifas impositivas, etc., son:

a) Sobre las personas jurídicas:

- i. Deben ser multados con montos equivalentes a los beneficios obtenidos o por obtener con la acción ilegal, multiplicada por el inverso de la probabilidad de ser descubiertos.
- ii. La empresa que sea sancionada no podrá contratar con ninguna institución del Estado, ni de forma directa ni indirecta, por un periodo de 10 años. En consecuencia, no podrá ser miembro de ningún consorcio que pretenda llevar a cabo contratos con el Estado. En el caso en que un consorcio o unión temporal sea sancionado, la inhabilidad para contratar con el Estado se extenderá a las empresas que conforman el consorcio.
- iii. Los contratos obtenidos mediante medios fraudulentos (soborno, engaño, colusión...) deberán ser declarados

¹¹³ Misas. *Ibíd.*, p. 275.

nulos o caducados, cualquiera que sea el Estado de desarrollo del mismo. Independientemente de las demás sanciones que el proceso ilícito conlleve.

b) Sobre las personas naturales:

El pago de sobornos, la colusión, el engaño, etc., por parte de las empresas con el propósito de obtener contratos u otros beneficios del Estado no puede ser realizado sin el conocimiento y la participación activa de las personas que ejercen la alta dirección de las empresas. Por esta razón, las sanciones a las personas jurídicas deberán estar acompañadas de sanciones penales y pecuniarias en cabeza de los representantes legales de las empresas, sus directores (presidentes, vicepresidentes) y los miembros de las juntas directivas.

El pago de sobornos deberá ir acompañado de las mismas penas que reciben los funcionarios públicos sindicados por recibir sobornos. Este delito no debe ser excarcelable.

Las sanciones penales deben ir acompañadas de multas equivalentes a lo devengado por el empleado privado durante un año en el ejercicio de las funciones que le permitieron sobornar a los funcionarios públicos, llevar a cabo colusiones, fraudes en la información, etc., son sanciones que deben ser pagadas por la persona natural y no corresponden a la empresa o persona jurídica.

Los empleados del sector privado, sancionados por actos de corrupción que involucren el patrimonio público, deben ser inhabilitados para contratar con el Estado a nombre propio o de terceros, o ejercer un cargo público, por un periodo igual al que reciben los funcionarios públicos condenados por delitos similares. Igualmente, deberían ser inhabilitados para ser elegidos a los cuerpos colegiados -esta última sanción es más de tipo simbólico, en la medida en que cualquier condena penal por un delito no culposo implica, automáticamente, la inhabilidad para ser elegido a cuerpos colegiados.

4.3.3.1 El pacto global para prevenir la corrupción en el sector privado

Con el fin de prevenir la corrupción del sector privado en el ámbito mundial se estableció el “Pacto Global y su Lucha contra la Corrupción”¹¹⁴ el cual se deriva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El Pacto Global nació bajo los siguientes parámetros:

Es la iniciativa de ciudadanía corporativa más grande del mundo. El Pacto es un marco de acción encaminado a la construcción de la legitimación social de los negocios y los mercados. Aquellas empresas que se adhieren al Pacto Global comparten la convicción de que las prácticas empresariales basadas en principios universales contribuyen a la construcción de un mercado global más estable, equitativo e incluyente que fomentan sociedades más prósperas.

Las empresas, el comercio y la inversión son pilares esenciales para la paz y prosperidad. Pero en muchas áreas las empresas están ligadas a serios dilemas, como pueden ser la explotación, la corrupción, la inequidad y otras barreras que frenan la innovación y el espíritu empresarial. Las acciones empresariales responsables construyen confianza y capital social, al mismo tiempo que contribuyen al desarrollo y mercados sustentables.¹¹⁵

El Pacto Global incluye cuatro sectores temáticos: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción.

El Pacto Global nació en 1999 y a él se han adherido 6200 participantes a nivel mundial. En Colombia se han adherido trescientas (300) empresas -un número pequeño en relación con el tamaño del sector privado-. Sin embargo, merece destacarse que

¹¹⁴ Red Pacto Global Colombia. En línea. Consultado el 16 de mayo de 2013. Disponible en: www.pactoglobal-colombia.org/corrupción.html.

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 1.

al menos esas empresas hayan tenido esa iniciativa, en un mundo globalizado en el cual parece que en la iniciativa privada el afán de lucro no tuviera límites.

El pacto global pretende garantizar que las actividades del sector privado, en especial de las empresas de liderazgo, asuman su meta de crecimiento dentro del mercado de una manera responsable, que reconozcan importancia de la defensa de los derechos humanos respecto a los derechos de los trabajadores, que realice sus desarrollos industriales y de infraestructura garantizando la sostenibilidad ambiental y que evite las prácticas de corrupción.

El Pacto Global exige el cumplimiento de diez (10) principios. El décimo corresponde a la corrupción privada, así:

Principio 10: Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

La corrupción es reconocida como uno de los mayores desafíos del mundo. Es un obstáculo importante para el desarrollo sostenible, con un impacto desproporcionado en las comunidades pobres y es muy corrosivo sobre el tejido de la sociedad. El impacto en el sector privado también es considerable ya que dificulta el crecimiento económico, distorsiona la competencia y representa serios riesgos legales y de reputación.

El rápido desarrollo de las normas de buen gobierno de las empresas de todo el mundo también está impulsando a las empresas a centrarse en la lucha contra la corrupción, como parte de sus mecanismos para proteger su reputación y los intereses de sus accionistas. Sus controles internos son cada vez más extendidos a una serie de cuestiones de ética e integridad y un creciente número de gestores de inversión están buscando estos controles, como prueba de que las empresas se comprometen con las buenas prácticas comerciales y están bien gestionadas.

Al asociarse con la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (ONUDD), Transparencia Internacional (TI), la Cámara de Comercio Internacional (CCI), el Foro Económico Mundial, la Iniciativa de

Asociación contra la Corrupción (PACI) y el Instituto del Banco Mundial (WBI), el Global Compact de Naciones Unidas contribuye a la lucha contra la corrupción al proporcionar una plataforma para el aprendizaje y el diálogo, ofreciendo orientación a las empresas sobre la forma de aplicar el principio 10¹¹⁶

No obstante que en los principios para adherirse al Pacto Global se señala que esta herramienta no tiene fuerza vinculante, sino que se trata de un mecanismo para fomentar el crecimiento sustentable y la responsabilidad cívica de empresas comprometidas y creativas, sería importante analizar si las empresas que se han adherido a éste han acatado los principios que lo rigen, aspectos fácilmente verificables, analizando si cumplen las normas de derecho laboral, de medio ambiente, y en especial si no han sido involucradas en situaciones objeto de investigaciones penales, disciplinarias o fiscales por hechos relacionadas con la corrupción.

Si la empresa realmente ha cumplido con los objetivos del Pacto podría ser incluida en campañas publicitarias y citarla como ejemplo en todas las campañas de pedagogía que se realicen. También podría evaluarse la viabilidad jurídica que esas empresas sean objeto de algún estímulo no tributario, con el fin de enaltecer la bondad de sus acciones.

4.3.4. Corrupción en la contratación pública

Una de las conductas corruptas que más afecta la institucionalidad y los recursos públicos es la corrupción en la contratación pública. Esta se realiza a través de maniobras para asegurar que la ejecución de un contrato se asigne a determinada persona natural o jurídica, eludiendo los procesos de selección objetiva y descartando así la posibilidad de seleccionar bajo los criterios de calidad y precio.

En la contratación pública en el ámbito nacional se han utilizado, de manera cíclica, varias maniobras con el fin de burlar los principios de selección objetiva. En un primer ciclo se utilizaron los organismos de cooperación internacional como la OEI, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de los cuales se realizaban contratos que simulaban como de cooperación

¹¹⁶ Ibíd.

internacional, pero en realidad eran contratos de administración de recursos públicos, a través de los cuales se entregaban altísimas cantidades de recursos públicos a estas organizaciones quienes compraban bienes y servicios, y contrataban personal sin tener que acudir a las normas de contratación pública, amparados en el Artículo 13 de la ley 80 de 1993. En hora buena la Corte Constitucional tuvo que señalar que esos contratos solamente se pueden regir por el derecho privado si se ejecutan con aportes de esos organismos, no como estaba sucediendo ejecutándolos con recursos del orden nacional¹¹⁷.

La segunda onda cíclica para eludir la selección objetiva se dio con las asociaciones y cooperativas de municipios con quienes se suscribieron contratos directos y estos a su vez subcontractaban en forma directa una empresa que terminaba siendo la real ejecutora del contrato. Esta práctica fue eliminada ante las contundentes sanciones establecidas por la Procuraduría General y antes las modificaciones que al respecto realizó la Ley 1150 de 2007.

La tercera oleada se dio hasta el año 2011, en la cual se utilizaron las universidades como ejecutoras de contratos, quienes a su vez subcontractaban en forma directa una empresa que terminaba siendo la real ejecutora del contrato para burlar las normas de selección objetiva. Esta práctica también fue eliminada ante las contundentes sanciones que se dieron por la Procuraduría General y ante las modificaciones que al respecto realizó la Ley 1150 de 2007.

La última oleada que aún se encuentra a lo largo y ancho del territorio nacional es la relacionada con la contratación a través de fundaciones, corporaciones y demás entidades sin ánimo de lucro.

¹¹⁷ Artículo 13°.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. "[...] Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes. Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-249 de 2004, en el entendido de que la discrecionalidad allí prevista sólo puede ejercerse válidamente, en relación con los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, esto es, en relación con contratos de empréstito, donación, asistencia técnica o cooperación celebrados por las respectivas entidades estatales con entes u organismos internacionales.

4.4. CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

4.4.1. En el nivel nacional

La corrupción no es un fenómeno que solo afecta las finanzas del Estado, puesto que si se analiza en un contexto político y en el marco de las finalidades del Estado, se puede observar que sus consecuencias son más profundas.

Según Elizabeth Ungar, Directora de la organización privada Transparencia por Colombia, “Es bien sabido que ésta [la corrupción] incide en la legitimidad de las instituciones y la gobernabilidad democrática, corroe la confianza de los ciudadanos en los gobernantes, deteriora el clima de negocios, genera violencia, inseguridad, inequidad y pobreza”¹¹⁸.

En Colombia es fácil enunciar ejemplos en los cuales se observa el grado de afectación social que genera la corrupción. En el Chocó hay dos casos de corrupción que tocaron las fibras más sensibles de la comunidad. El primero, una bienestarina que fue adquirida para alimentar a los niños de las clases menos favorecidas se utilizaba para alimentar cerdos, en vez de utilizar concentrados. El segundo, en el mismo departamento, en una situación de aparente ausencia de recursos para la salud, se pudo constatar que los recursos del Sistema General de Participaciones, habían sido girados y éstos se encontraban en las cuentas bancarias sin ejecución. En otras ciudades se invierten miles de millones de pesos en megaobras, mientras que los niveles de satisfacción de necesidades básicas no sobrepasan el 50%.

Quizá, uno de los parámetros para determinar la forma como se han incrementado los niveles de corrupción en Colombia es la medición que realiza la organización Transparencia Internacional.

En el año 2005, Colombia logró alcanzar un porcentaje de 4.0 y en los años el país decreció con respecto al índice anterior, al pasar a 3.9 durante el año 2006; a 3.8 durante los años 2007 y 2008; a 3.7

¹¹⁸ Ungar, Elizabeth. Un país JMSc. El Espectador. 20 de marzo de 2013. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-411591-un-pais-jmsc>.

durante el año 2009; a 3.5 en 2010, hasta llegar a la preocupante cifra de 3.4 en el año 2011.

Para el 2012 Transparencia Internacional renovó la metodología del IPC, con el fin de simplificar y dar mayor claridad sobre el cálculo de las fuentes; debido al cambio de metodología, las calificaciones del IPC 2012 no son comparables con el IPC 2011. El IPC del año 2012 evaluó la percepción de corrupción en un total de 176 países, en el cual Colombia ocupó el puesto 94 con una valoración de 36 puntos, clasificándose en el grupo con calificaciones deficientes. Los niveles de percepción de corrupción en Colombia son muy altos tal como se puede observar a continuación:

Cuadro 1
Índice de Percepción de la Corrupción 2012

–Transparencia Internacional–		
Posición	País	Puntaje
1	Dinamarca	90
1	Finlandia	90
1	Nueva Zelanda	90
4	Suecia	88
5	Singapur	87
9	Canadá	84
15	Barbados	76
19	Estados Unidos	73
20	Chile	72
20	Uruguay	72
69	Brasil	43
94	Colombia	36
105	México	34
165	Haití	19
165	Venezuela	19
174	Afganistán	8
174	Corea del Norte	8
174	Somalia	8

Fuente: Informe presentado por Transparencia por Colombia. Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. En línea. Consultado el 27 de mayo de 2013. ¹¹⁹.

¹¹⁹ Transparencia por Colombia. Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. En línea. Consultado el 27 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=292:cuaderno-no-20-tercera-encuesta-nacional&catid=102:sector-privado&Itemid=479

De otra parte, el sistema de medición del Barómetro de las Américas, concluyó que Colombia ocupa el primer puesto en percepción de corrupción con un promedio de 82 puntos en una escala de 0 a 100.¹²⁰

La gran preocupación que surge es que el país, en vez de disminuir sus índices de corrupción, los incrementa, lo cual refleja la poca o ninguna efectividad de las acciones para prevenir o atacar ese flagelo, lo cual nos coloca en un riesgo altísimo y es que dicho fenómeno pueda entrar a afectar la institucionalidad.

4.4.2. Consecuencias internacionales

Hace unas pocas décadas la corrupción se podía analizar internamente en cada país y se podían establecer acciones para prevenirla o atacarla. Sin embargo, dicho fenómeno no solo ha logrado permear instituciones completas de un país hoy en día, sino que también ha adquirido dimensiones internacionales al haber traspasado fronteras. Esta nueva dimensión tiene una relación directa con la globalización de la economía y la desaparición de las fronteras con la firma permanente de acuerdos de libre comercio. Estos son aprovechados para que empresas multinacionales realicen sobornos para asegurar la firma de contratos de gran magnitud y para que las personas corruptas puedan situar en el mercado extranjero sus dineros ilícitos a través de inversiones.

Esa oleada de conductas corruptas, que traspasaron las fronteras, condujo a que, a partir del año 1977¹²¹, surgiera una serie de organizaciones a nivel internacional que fueron creadas para dirigir y articular acciones globales en contra de la corrupción. Se creó al Interior de la OEA la Comisión Interamericana contra la Corrupción; en Europa se creó el Grupo de Estados contra la Corrupción “Greco” y se adoptó la “Convención penal contra la corrupción”; en África se aprobó el “Protocolo contra la corrupción” en el año 2001 y en

¹²⁰ Ungar. *Ibíd.*

¹²¹ BERTRAND de Speville. *Superando la Corrupción*. Editorial Planeta. P. 23.

el año 2003 se adoptó la “Convención sobre prevención y lucha contra la corrupción”. Desde diciembre de 2005 entró en vigor la “Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”.

Las características, causas, modalidades y consecuencias de la corrupción que afecta al país que se han analizado en este aparte del estudio, así como los deshonrosos puestos que por este motivo tiene Colombia en las mediciones internacionales, motivan la revisión de las políticas y medidas que desde el Estado se han tomado para combatir este fenómeno y su efectividad, la cual será objeto del siguiente capítulo.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN

5.1 ¿EXISTE EN COLOMBIA UNA POLÍTICA PÚBLICA ANTI-CORRUPCIÓN?

Infortunadamente, las políticas del gobierno para prevenir la corrupción no han sido eficaces. Es contradictorio que en un país con altos índices de corrupción, cada presidente manifiesta en su discurso inaugural, cuando se posesiona, que su primera bandera es luchar contra los corruptos y, en una cruzada mediática, se realizan promesas para combatirla. Las promesas de gobierno van desde la expedición de leyes y estatutos anticorrupción, hasta la modificación de los regímenes de contratación y el incremento de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales. Sin embargo, al culminar los periodos presidenciales los índices de corrupción han aumentado, en una forma preocupante, en lugar de disminuir.

En ese preocupante escenario nacional, también se observan algunas ciudades, como es el caso de Bogotá, que en los últimos años han sido cooptadas por la politiquería y por unos carteles de la contratación pública que se apoderaron de ella.

La pregunta que se hace el ciudadano del común es ¿qué acciones adelantar en el país y en la capital para derrotar a las mafias de la contratación?

Para responder esa pregunta, se sugiere que sólo en la medida que se articulen estrategias y recursos y se diseñe una política pública integral de lucha contra la corrupción, se logrará disminuir dicho fenómeno. Por esta razón, es preciso investigar y determinar si dicha política se encuentra diseñada a nivel nacional y en la ciudad de Bogotá.

Al respecto, se han encontrado propuestas teóricas que se han construido desde los años 30 pero que no se han logrado consolidar en Colombia para definir una verdadera política pública integral de lucha contra la corrupción. Sólo hasta el año 2012 se planteó, por parte del Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de la Transparencia, la necesidad de construir dicha política. Esa estrategia se ha venido desarrollando a través de la realización de talleres con sectores públicos y privados, gremios, universidades y organismos de control y se espera que muy pronto se culmine la propuesta final para su incorporación como documento CONPES.

En relación con el control fiscal, la Auditoría General y la Secretaría de la Transparencia están definiendo el tipo de estrategias para que el Gobierno Nacional y los organismos de control ejecuten acciones con el objetivo de fortalecer la prevención y fortalecer los organismos de control para mejorar sus resultados.

Ahora bien, en este ejercicio de investigación llama la atención que no exista una propuesta ética clara para los funcionarios públicos. En este tema es importante examinar los comportamientos de los servidores públicos frente al Estado ya la sociedad misma, en la cual se observa mucha elasticidad en los valores morales y éticos.

No obstante que se han expedido dos estatutos anticorrupción y existe una oficina especial de la Presidencia de la República, hoy denominada Secretaría de Transparencia, no existe en Colombia una política pública para la lucha contra la corrupción. Extraña que Colombia teniendo esos altos niveles de corrupción que se han analizado en este estudio, no haya definido esa política pública, lo cual puede tener origen en que los planes de gobierno de las campañas presidenciales no han señalado este tema como prioritario.

Solo hasta el año 2012, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República con el concurso de la Auditoría General de la República realizó un diagnóstico para construir esa política a

través de un documento CONPES¹²², con el cual se podrán articular acciones tendientes a una lucha integral para la prevención integral de la corrupción. No obstante lo anterior, no se observa que este tema sea prioritario en la agenda del actual gobierno, tal como lo indica Ungar: “Ojalá el presidente decida agregar la “C” de cero corrupción a su nueva estrategia”.¹²³

La incorporación de un tema como política pública en un documento CONPES no asegura la realización de la estrategia, ni dispone de los recursos para su implementación, pero sí imparte las líneas de orientación de la política macro del Estado.¹²⁴

5.2 HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

Con el fin de definir líneas generales para construir una estrategia integral de lucha contra la corrupción, se han realizado en el país varios foros y estudios que pretenden apoyar dicha iniciativa.

En el foro “La Grave Sofisticación de la Corrupción”¹²⁵ realizado en el mes de noviembre de 2009 entre la revista Semana y la Auditoría General de la República, en la cual participaron el Vicepresidente de la República, el Contralor General, el Procurador General, el Fiscal General, el Auditor General y otras personalidades de la vida pública, se presentaron varios planteamientos y se identificaron las siguientes acciones como parte de una estrategia integral contra la

122 El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social y es el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. “está presidido por el primer mandatario del país y la secretaria técnica la ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones. Además del presidente de la República del organismo hacen parte los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo y Obras Públicas. También asisten como miembros permanentes a las sesiones, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República”.

123 UNGAR, Elizabeth. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013 Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-411591-un-pais-jmsc>.

124 Qué es el CONPES. El Tiempo. En línea. Consultado el 19 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-221821>

125 Auditoría General de la República. Revista Sínderesis. La Grave Sofisticación de la Corrupción. Consultada el 16 de mayo de 2013, Disponible en: <http://es.slideshare.net/ivandariogomezlee/revista-sinderesis-la-grave-sofisticacion-de-la-corrupcion>.

corrupción, que debería ser parte de la nueva política pública que actualmente se está diseñando:¹²⁶

En lo político administrativo:

- Garantizar la pulcritud en los procesos electorales.
- Establecer la total financiación estatal de las campañas políticas y un riguroso régimen de sanciones y de inhabilidades para financiadores y candidatos.
- Reformar las oficinas de control interno y las personerías para que tengan una mayor eficacia en la vigilancia del uso de los recursos públicos y descongestionar así a los órganos superiores de control.
- Revisar la normatividad sobre contratación para taponar los huecos en materia de selección de contratistas, ejecución de los contratos y subcontratación.

En la gerencia pública:

- Avanzar en la modernización del Estado, sobre todo en contratación, con el uso de tecnologías.
- Diseñar instrumentos que tengan en cuenta una visión de largo plazo.
- Denunciar en los medios de comunicación, en forma sistemática, los actos corruptos.
- Establecer indicadores más sólidos que los de percepción.
- Fortalecer la participación ciudadana y vincular más estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil.
- Promover que la justicia rinda cuentas ante la ciudadanía.
- Establecer mecanismos de prevención para anticiparse al daño patrimonial al Estado.
- Hacer toda la publicidad posible a los procesos de contratación del Estado;
- Buscar la mayor eficacia en las labores de prevención con el fin de que a la justicia no lleguen tantos casos, que crean congestión e impunidad.

126. *Ibid*

En lo educativo y cultural:

- Sensibilizar al país, para que se entienda que no es una lucha sólo de los órganos de control, sino de todos los ciudadanos.
- Reconocer la responsabilidad de la clase dirigente y, en particular, de los empresarios.
- Construir una ética de lo público.
- Realizar una sólida alianza entre los sectores público y privado para construir una nueva ética, una nueva ciudadanía, una nueva cultura y unas nuevas relaciones de negocios. Una alianza por la restauración de la ética en Colombia.
- Mandar mensajes claros de que el Estado no desfallece en su lucha contra la corrupción.
- Vincular a la niñez y a la juventud, especialmente a los universitarios, bajo el lema de “Cero Tolerancia a los corruptos”.
- Difundir en forma masiva las sentencias condenatorias de prácticas corruptas como mecanismo de disuasión.
- Garantizar el máximo de información sobre los asuntos públicos bajo el criterio de que a mayor información mayor transparencia.
- Hacer y divulgar un inventario de casos exitosos de lucha contra la corrupción.

Desde el punto de vista del control fiscal:

- Focalizar la acción de vigilancia y control en el manejo de los grandes recursos, como en el caso de las regalías y el Sistema General de Participaciones y reformar la normatividad correspondiente;
- Reformar los procesos de responsabilidad fiscal para hacerlos más eficaces;
- Fortalecer el control fiscal territorial, para lograr mayor credibilidad y legitimidad;
- Coordinar la acción de las contralorías territoriales con las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República;

- Constituir a los organismos de control en parte civil en los procesos penales relativos a delitos contra la administración pública y;
- Prestar atención especial a la gestión pública local, cuyos mecanismos de control son muy precarios.

De otra parte, en el estudio sobre corrupción que realizó el profesor Misas¹²⁷ en el año 2004, también se hicieron aproximaciones sobre los aspectos que debe contener una estrategia de lucha contra la corrupción. La estrategia propuesta se orienta a debilitar el denominado “triángulo de hierro de la corrupción”, en el cual –de acuerdo con la tesis de Misas- se confabulan los empresarios, la administración pública y la clase política para obtener beneficios del patrimonio público. El “triangulo” lo integran los “administradores de la cosa pública, políticos y empresarios que se coaligan para llevar a cabo negocios que les permitan a los últimos obtener contratos, eliminar la competencia, reducir costos, tener tratamientos favorables en materia tributaria y recibir subsidios a través de leyes diseñadas para tal efecto; a cambio de lo cual los primeros reciben sobornos y a los segundos se les financian las campañas políticas”.¹²⁸

Para Misas, la estrategia de lucha contra la corrupción para ser exitosa, esto es, que efectivamente eleve de manera apreciable los costos de transacción de llevar a cabo coaliciones entre los agentes que conforman el triángulo de hierro, requiere de las siguientes acciones:

- a. Debe ser Integral, esto es, debe atacar las causas centrales del fenómeno.
- b. Debe abarcar los diferentes planos (político, legal, social, administrativo, económico) en los cuales el fenómeno de la corrupción se manifiesta.
- c. Las acciones de la estrategia deben ser sistemáticas y persistentes en el tiempo, y deben combinar acciones cuyos

¹²⁷ Misas Arango. Op. cit.

¹²⁸ *Ibid*, p. 11.

efectos se logren en el largo plazo con acciones cuyos resultados se observen en el corto plazo.

- d. Las acciones deben ser permanentes, pues es una batalla que se requiere ganar todos los días.
- e. La estrategia debe inducir a cambios en los hábitos de los agentes, esto es, debe modificar los sistemas de percepción, de apreciación y de acción de los diferentes actores sociales. Cambios de hábitos que serían el resultado tanto de los mayores costos de transacción inducidos por la estrategia, como por la pérdida de reputación que conllevaría –bajo la nueva situación– las acusaciones de corrupción a un agente específico o a un grupo social.

Se trata, en conclusión, de construir una política integral anticorrupción en la que no basta la expedición de un estatuto sino que debe ser complementado con acciones permanentes educativas, preventivas y de control, que involucren tanto al sector público como al privado, a toda la sociedad, para generar nuevos hábitos y una cultura colectiva que permitan el rechazo y la sanción ejemplarizantes, cuando se trate de enfrentar situaciones de corrupción. Es de resaltar que en Colombia esta tarea la está liderando la Secretaría para la Transparencia quien ha recogido algunas de las propuestas de la Auditoría General de la República y se espera que al culminar el año 2013 se haya proferido el documento CONPES en el cual se señale la política anticorrupción del Estado Colombiano.

6. ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

6.1 ANÁLISIS Y APROXIMACIÓN FRENTE A LAS CAUSAS DE CORRUPCIÓN EN LAS CIUDADES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA

Las cifras que revela la Procuraduría General de la Nación, según las cuales se han impuesto sanciones disciplinarias de destitución a 316 alcaldes de los 1103 existentes, refleja de manera clara la situación crítica por la cual está pasando la administración pública en las regiones. Muchas pueden ser las causas por las cuales se están dando estas circunstancias. De ellas se pueden citar: la poca capacitación de los alcaldes municipales en temas de administración pública, especialmente en los municipios pequeños y la falta de criterios objetivos para elegir a los mandatarios regionales - imperan criterios de gamonalismo y clientelismo más que el perfil y la idoneidad de los candidatos-.

A ello se suma que los alcaldes, una vez elegidos, no se acompañan de personal idóneo para que los asesore en temas tan complejos como la contratación pública. Por ello incurren en forma reiterada en irregularidades -que podrían ser detectadas a tiempo si hubiera en las alcaldías personas capacitadas en la materia-.

Otro aspecto que influye, corresponde al hecho que las campañas se soportan en promesas de favores personales más que un esquema programático para un plan de desarrollo regional. Como consecuencia de ello, en la campaña tiene mayor peso el número de promesas que se realiza, que la calidad, cobertura y criterio técnico en la elaboración de los proyectos que se presentan a la comunidad como propuesta de gobierno. Esta forma de hacer

política, conlleva que una vez posesionado del cargo, el mandatario debe “acomodar” sus acciones y, en especial, su contratación para pagar los favores prometidos.

De otra parte, la financiación de las campañas se realiza, en un alto porcentaje, con recursos aportados por grupos de presión de la región. Tal situación conduce a reorientaciones en los proyectos, de tal modo que se pueda beneficiar a estos grupos que generalmente son los dueños de las empresas de la región. En razón a esta situación fue que el Estatuto Anticorrupción estableció límites para la financiación de las campañas políticas.¹²⁹

Así mismo, las oficinas de control interno, las personerías y contralorías, en el ámbito regional, no tienen la independencia y la capacidad de investigación para abocar con la suficiente contundencia los hechos irregulares que son denunciados.¹³⁰

Como se observa, la situación en los municipios colombianos no es fácil de solucionar. Se requiere revisar todo el esquema de postulación y elección de candidatos, sobre el cual se cimienta la democracia en Colombia. El problema es de profundidades insospechadas y requiere acciones a corto, mediano y largo plazo. Pero sobre todo requiere enfrentarse el problema cultural que se origina en la ausencia de una educación orientada hacia los valores y el respeto hacia el cumplimiento a las reglas de convivencia, tal como se ha analizado en la presente investigación.

6.2 BREVE RESEÑA DE LAS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS Y SOCIOLÓGICAS DEL DISTRITO CAPITAL.

El Distrito Capital es la ciudad más grande del país. Tiene 7.363.782 habitantes según el censo nacional de 2005, extrapolados a 2010.

¹²⁹ Ley 1474 de 2011. Artículo 2°.

¹³⁰ Auditoría General de la República. Revista Sindéresis. La Grave Sofisticación de la Corrupción. “estimamos de particular importancia revisar a fondo la labor de las personerías y de las oficinas de control interno y definir la financiación total de las campañas políticas”. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://es.slideshare.net/ivandariogomezlee/revista-sinderesis-la-grave-sofisticacion-de-la-corrupcion>

Es el centro político y administrativo del país, y en él están ubicados los organismos de dirección de las tres ramas del poder público: rama ejecutiva (Casa de Nariño), legislativa (Congreso de Colombia) y judicial (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura). En la ciudad tienen sede las oficinas principales de los organismos de control: Procuraduría General, Contraloría General, Fiscalía General y Auditoría General.

El Distrito Capital es la ciudad más importante desde el punto de vista económico e industrial y realiza el mayor aporte al PIB. Según el DANE, Bogotá aporta la mayor parte al PIB nacional (24,5 %); participa con el 24,4 % del total de la industria nacional (2003); cuenta con un terminal aéreo a través del cual moviliza la mayor cantidad de carga en Latinoamérica; es la séptima ciudad por el tamaño del PIB en Latinoamérica (de unos US\$92 917 millones, es escalones anteriores de San Pablo, México, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Brasilia y Santiago). En la ciudad se encuentra la mayor oferta universitaria del país, cuenta como 104 instituciones de educación superior, tanto de carácter público como privado, cuenta con 450.000 estudiantes de educación superior y 70.000 graduados de educación superior.

Ahora bien, para evaluar la calidad de vida de la ciudadanía se tiene en cuenta el “índice de satisfacción de necesidades básicas”. Esta metodología determina “con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela”.¹³¹

La cuarta parte de la industria nacional se procesa en la capital. Sin embargo, la ciudad tiene una característica que no la enorgullece:

¹³¹ DANE. En línea. Consultada el 16 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66

“se mantiene bastante rezagada respecto a las mayores ciudades latinoamericanas en cuanto a ingreso per cápita se refiere, siendo la vigésimo primera ciudad”¹³². Este indicador refleja que existe un alto índice de desarrollo industrial, pero a la vez una concentración de la riqueza en unos pocos, lo cual trae como consecuencia que el ingreso per-cápita sea bajo.

Bogotá, de acuerdo con el censo del año 2005 y actualizado a 30 de junio de 2011, tenía un índice de NBI de 9.16%. Este índice refleja un bajo porcentaje de insatisfacción de necesidades básicas, comparado con Medellín: 12.33%; Cali: 10.87%; Barranquilla: 17.10; Bucaramanga: 11.2% Ibagué: 14.88. Como referencia, algunos municipios que tienen un alto grado de insatisfacción de necesidades básicas, son, Cauca, 48.55%; Puerto Triunfo, 48.80%; Santa Lucía, Atlántico, 60.66%; y Carmen de Bolívar, en el Departamento de Bolívar, 96.19%.

91% de la población cuenta con las necesidades básicas satisfechas. Este indicador refleja en la práctica una prestación de servicios públicos con una alta cobertura, ya que “un 99,4% de las viviendas cuenta con servicio de energía eléctrica, mientras que un 98,6% tiene servicio de acueducto y un 87,8% de comunicación telefónica”. No obstante lo anterior, en el año 2005 el 28.5% de la población fue técnicamente catalogada como pobre (personas que viven con menos de US\$2,0 al día), según la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Otro indicador para conocer las características de la ciudad, es el relacionado con su presupuesto. Bogotá tiene el presupuesto más alto de las entidades territoriales el cual asciende a 13,6 billones para el año 2013¹³³.

Según la revista Semana, el hecho que 80% de estos recursos se destinen a inversión, se entiende como un “agravante” de la

132 Íbid.

133 Como referencia Medellín tiene un presupuesto de 3,9 billones, Cali 2 billones de pesos y Barranquilla 1.8 billones.

situación de corrupción¹³⁴ que se pueda presentar, por cuanto es a través de los proyectos de inversión que se genera el mayor despilfarro de recursos públicos y se conciertan los casos más graves de sobornos.

Al presente, el presupuesto de Bogotá tuvo un incremento de 2 billones, en relación con el del año 2012. Los sectores a los cuales se orientó este incremento fueron:

- Educación, que pasó de 2.3 billones de pesos a 3.1 billones, para un incremento de 32.6 por ciento.
- Salud, de 1.4 billones a 2.1 billones, con un incremento de 48 por ciento.
- Movilidad, de 1.3 billones a 1.4 billones, para un crecimiento del 3.9 por ciento.
- Integración Social, de 615 mil millones a 959 mil millones de pesos, con un aumento del 56 por ciento.
- Hábitat, de 133 mil millones a 413 mil millones de pesos, con un crecimiento de 210 por ciento.¹³⁵

El Distrito históricamente es la ciudad que recibe el mayor número de desplazados, con 272.515 (72.292 hogares), seguido de Medellín (Antioquia) con 172.273 (41.360 hogares) y Santa Marta (Magdalena) con 144.135 (29.767 hogares). Lo anterior tomado de un universo de 3.461.223 personas (793.599 hogares), han sido expulsadas de 1.117 municipios y corregimientos departamentales.¹³⁶

134 El segundo bogotazo. Investigación. Revista Semana. 13 de abril de 2013. En línea. Consultada el 19 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>

135 Oficina de Prensa. Alcaldía Mayor de Bogotá. En línea. Consultada el 19 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/2784-en-2013-bogota-contara-con-un-presupuesto-superior-a-los-13-billones-de-pesos>

136 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado. En línea. Consultada el 21 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf>

La ciudad cuenta con la tasa de analfabetismo más baja del país con tan sólo 3,4% en la población mayor de 5 años de edad.

Como se observa, el Distrito Capital es la ciudad más importante de Colombia desde el punto de vista político, económico e industrial. Con esas características, se esperaría que su nivel de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas fuera superior. No obstante lo anterior, la ciudad ha tenido que soportar varias situaciones negativas que le han impedido crecer en forma planeada y se observan debilidades en materia de seguridad, movilidad y sobre todo, por haberse visto involucrada en gravísimos hechos de corrupción que analizaremos más adelante, los cuales han impedido su desarrollo y la prestación de algunos servicios públicos con calidad.

6.3 DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. UNA SITUACIÓN *SUI GENERIS*

Capítulo especial de análisis merece la situación de la ciudad de Bogotá, por el grado de atraso que presenta, frente a otras ciudades de menores recursos y por la permanente corrupción a la que ha sido avocada.

Si Bogotá es el centro político, administrativo y económico del país, entonces nos preguntamos ¿por qué el grado de atraso en infraestructura vial, en infraestructura hospitalaria, en seguridad, en atención de las necesidades básicas?

Podría afirmarse que la razón de este atraso es que no ha habido una apropiación de la ciudad, por parte de su población, y aún más grave, por parte de su clase dirigente debido a la gran masa humana de migrantes que constituye su población, lo cual la lleva a consolidarse como la “ciudad de nadie”.

Si se tiene en cuenta que en municipios pequeños el grado de apropiación de lo público es muy bajo y por esa razón la clase dirigente se aprovecha de esta situación para obtener provecho propio, se puede observar que este criterio se acentúa aún más en una urbe como Bogotá. En la “ciudad de nadie”, los migrantes

han obtenido beneficio por la oferta de universidades, por la oferta laboral, por la oferta en recreación, pero esos beneficios no se retribuyen a la ciudad cuidando y dando buen uso de sus bienes públicos, de sus parques, de sus vías etc.

Esta situación se ve agravada cuando los dirigentes políticos no construyen para la ciudad sino para sus ambiciones personales. Puede sospecharse que el mando de la ciudad es sólo un “trampolín” para llegar al Congreso de la República y la Alcaldía un “trampolín” para llegar a la Presidencia de la República.

El estudio de los modelos de administración puede separarse en tres capítulos, así:

- Primer período: un modelo tradicional cimentado en disciplina de partido y sobresaliente solamente por la construcción de puentes y obras sin trascendencia bajo las alcaldías de Hernando Durán Dussán, Augusto Ramírez Ocampo, Diego Pardo Koppel, Julio César Sánchez, Juan Martín Caicedo Ferrer y Andrés Pastrana.
- Segundo período: un modelo revolucionario, que inició con Jaime Castro Castro, quien modernizó el sistema tributario y robusteció las finanzas de la ciudad y continuó con las alcaldías de Lucho Garzón, Antanas Mockus Sivickas y Enrique Peñalosa, quienes implementaron criterios de pedagogía para el desarrollo social, cobertura en servicios públicos para las clases bajas y un modelo de ciudad integral con zonas de recreación como parques públicos, ciclorutas y ciclovías. La principal característica de este período es que hubo continuidad en políticas públicas y en desarrollo de infraestructura.
- Tercer período: el del obscurantismo, enmarcado en corrupción y escándalos del Alcalde Samuel Moreno Rojas. En este periodo se develan prácticas corruptas que involucran al Alcalde, al Consejo Municipal, a la Contraloría Distrital y a los contratistas.

En el primer período no se estructuró un esquema de ciudad diseñada hacia el futuro que pudiera suministrar vías y servicios para la población que iba creciendo exponencialmente. En el segundo,

se lograron articular esfuerzos y dar continuidad a los proyectos logrando grandes avances en materia de cultura ciudadana, cobertura de servicios públicos y creación de una apropiación y respecto de lo público. Si ese modelo de ciudad hubiese continuado se podría haber logrado un avance sobre las deficiencias que aún hoy son ostensibles.

A manera de comparación, se observa como en Medellín, con menos recursos, se ha logrado una ciudad con mejor infraestructura (metro, metrocable, sistema integrado de transporte, empresa única de servicios públicos -que le retribuye a la ciudad un billón de pesos en utilidades después de haber logrado cobertura de 100% con calidad de servicios públicos, y actualmente se construye el sistema de tranvía). En esa ciudad (no obstante que tuvo que soportar los embates de la violencia en la época del narcotráfico) hay un alto grado de apropiación de lo público. Es digno de resaltar, por ejemplo, que el “metro” es uno de los sistemas con mayor eficiencia en el mundo y sus usuarios son ejemplo de respeto, de aprecio por sus bienes públicos (ausencia de grafitis y no ingresan mascotas). Basta con concluir que los habitantes de Medellín se sienten orgullosos de ser de esa ciudad, situación que no sucede en Bogotá.

Entonces, en conclusión, tal como se expuso, una de las principales razones de la situación social del Distrito es la falta de apropiación de lo público.

6.4 PRINCIPALES ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

En el tercero de los periodos citados se evidenciaron algunos de los hechos de corrupción más graves de la historia de Colombia. Los escándalos de corrupción han sido considerados como “laceraciones profundas de nuestro tejido social y de la conciencia ética de la entera sociedad”¹³⁷, por haber impactado no solo el

¹³⁷ MERCADO, Pedro F. Ética y corrupción. El Tiempo. 12 de Abril de 2013. En línea. Consultado el 19 de mayo de 2013. Disponible en <http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/tica-y-corrupcin/10424610>.

ámbito económico de las entidades que resultaron afectadas, sino también la estructura misma del Estado; la confianza que se había depositado en el Alcalde que fue elegido con una de las votaciones más altas del Distrito y el concepto de ciudad integral se vieron ampliamente alterados por cuanto las acciones de corrupción tuvieron consecuencias negativas en sectores tales como el de la infraestructura, la movilidad y la prestación de algunos servicios públicos.

Como resultado de los hechos de corrupción, una investigación de la Revista Semana¹³⁸ destaca los principales impactos negativos que se han generado. El primero de ellos es que hace menos de un mes, el superintendente de Servicios Públicos, César González, reveló que muestras del agua de Bogotá resultaron no aptas para el consumo humano. “Las muestras encontradas generan mucha preocupación. El caso es muy delicado”, dijo. La Superintendencia investiga el ocultamiento de información relacionada con el tratamiento de agua en Bogotá.

El segundo de ellos, mencionado en la investigación realizada por esa Revista, se relaciona con la prestación del servicio de salud, en donde el panorama no es menos alentador. En 2010 se presentaron en la capital 1.200 casos de tuberculosis, una enfermedad que se suponía erradicada. La red pública de hospitales de Bogotá, que hasta 2007 tuvo un balance positivo en su operación, a partir de 2008 se desplomó: los hospitales de tercer nivel terminaron el 2010 con 30.000 millones de déficit. Y la EPS que se creó, Capital Salud, luego de que les resolvió el problema a otras EPS que salieron del escenario de servicios, hace dos semanas se vio avocada a la liquidación.

El tercer impacto negativo mencionado por esa Revista es en materia de movilidad, en el cual se vive “una tortura”. En Bogotá está el único sistema integrado de transporte en el mundo que funciona con tarjetas diferentes. Por sus calles transitan modernos buses

¹³⁸ Revista Semana. El segundo bogotazo. Investigación. En línea. Consultado el 16 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>.

azules vacíos. La revista se pregunta: ¿Cómo puede ser posible que el Distrito haya entregado un contrato multimillonario –el del sistema de recaudo del SITP a Recaudo Bogotá– a sabiendas de que sus tarjetas no estarían sincronizadas con las de otro que ya operaba en la ciudad?

El cuarto impacto negativo es la construcción del túnel del Acueducto, y el puente para descongestionar el cruce de la Novena con 94, que ‘comenzó’ desde 2008 y no se ha terminado de construir. Complementariamente, y tras invertir cerca de 20.000 millones de pesos en la calle 26 con carrera Séptima, aparece lo que popularmente se enuncia como un “elefante lanco”: gigantes plataformas para conectar el Parque Bicentenario con el Museo de Arte Moderno y la Biblioteca Nacional.

6.4.1. El carrusel de la contratación en las obras de infraestructura

Uno de los casos que más conmoción ha causado en el Distrito, es el relacionado con la fase III de Transmilenio. Lo anterior, en razón a la cuantía de los recursos comprometidos, a la cantidad y dignidad de las personas que resultaron involucradas, incluidos el Alcalde y varios concejales y en razón al impacto negativo que causaron la parálisis de las obras durante varios años. La construcción de Transmilenio por la calle 26 adjudicada en el año 2007 fue prevista para que fuera concluida en 2009. Tuvo un retraso de 3 años y se convirtió en el símbolo de la corrupción extrema en el Distrito.

Setenta por ciento de la construcción de la tercera fase del sistema Transmilenio se adjudicó al denominado Grupo Nule, un conglomerado de empresas encabezado por Guido Nule Marino y sus primos Manuel y Miguel Nule Velilla. A finales de 2009, dicho grupo presentó graves problemas financieros, algunos de ellos originados por malos manejos administrativos. Como resultado, la primera evidencia de dichas dificultades se vio reflejada en el retraso de las obras que estaban a cargo del mencionado grupo.¹³⁹

¹³⁹ Carrusel de la contratación. En línea. Consultada el 27 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.revistagobierno.com/portal/index.php/politica/conflicto-y-justicia/5983-qcarrusel-de-la-contratacionq>.

La corrupción fue develada el 25 de junio de dicho año, cuando se hicieron públicas las pruebas que evidenciaban una presunta negociación de multimillonarias comisiones por parte de Germán Olano, ex congresista de la República, al empresario Miguel Nule, cuya empresa que llevaba su apellido manejaba gran parte de los contratos de distintas obras públicas que se desarrollaban en la capital colombiana. La principal obra que se vio directamente afectada por dichas negociaciones irregulares fue la construcción de la tercera fase del sistema de transporte público Transmilenio, la cual llegó a presentar casi dos años de retraso.¹⁴⁰

Los hilos de la corrupción fueron analizados en dos informes que realizó la Revista Semana los días 2 de marzo de 2013 titulado “Así engrasaron concejales” y del 13 de abril de 2013, titulado “El Segundo bogotazo”¹⁴¹. Según esos informes, varios testigos expresaron la forma como sucedieron los hechos y la intervención y participación de un Senador de la República, el Director del IDU, algunos Concejales, el Alcalde Municipal y los contratistas.

La vinculación de funcionarios de alto rango como el Alcalde y los Concejales ha sido objeto de denuncia: “Según consta en la información que Emilio Tapia le dio a la Fiscalía hace poco más de un año, el concejal Rodríguez logró que ascendieran a Liliana Pardo, durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, de gerente del Fondo de Vigilancia a Directora del IDU.”¹⁴²

No es muy claro por qué este concejal podía definir a la directora del IDU, pero una de las hipótesis es que el contratista Julio Gómez quería tener a “alguien manejable” en ese cargo para cuando tuviera lugar la adjudicación de la Fase III de *TransMilenio* (la de la calle 26). Inocencio Meléndez, que fue el director jurídico de Liliana Pardo en el IDU, y era su confidente, le dijo a la Corte Suprema:

¹⁴⁰ ARELLANO, Federico. «Contratación: cartel y carrusel». Periódico “El Colombiano”. En línea. Consultada el 19 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/contratacion_cartel_y_carrusel/contratacion_cartel_y_carrusel.asp?CodSeccion=197

¹⁴¹ El Segundo Bogotazo. Revista Semana. Investigación. 13 de abril de 2013. En línea. Consultada el 19 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>

¹⁴² Revista Semana. 02 de marzo de 2013. <http://www.semana.com/nacion/articulo/asi-engrasaron-concejales/335155-3>

“Concretamente la persona que lleva a Liliana Pardo al IDU, el que se la presenta a Julio Gómez, el que estaba detrás de ella, era el concejal José Juan Rodríguez Rico, que era realmente el mentor de ella”. “Ese contrato, que a la postre se convirtió en el detonante del fin de la alcaldía de Samuel Moreno, se entregó en los últimos días de la administración de Lucho Garzón.¹⁴³

Las investigaciones de la Revista Semana indican que según la versión de Emilio Tapia, el concejal José Juan Rodríguez y Julio Gómez fueron los encargados de manejar ese contrato. De hecho, Gómez fue condenado por ello. Meléndez amplió la información al enunciar: “El cerebro de las cesiones de contrato de la calle 26 fue el concejal José Juan Rodríguez Rico”. Lo más curioso es que en la administración de Samuel Moreno, Liliana Pardo fue ubicada en el IDU como ‘cuota’ del contratista Julio Gómez.

La Revista Semana también señala que según el testimonio de uno de los involucrados, Pardo seguía privilegiando al concejal José Juan. “Los famosos contratos de malla vial que son los que tienen enredados a Samuel Moreno y a los Nule, eran en total seis y no dos. Y de los otros cuatro, tres le tocaron a José Juan”, dijo una de las personas que están confesando. José Juan Rodríguez tiene 37 años, y va por su cuarto periodo en el Concejo. Su habilidad para la manzanilla, dicen, la heredó de su padre el exsenador Gustavo Rodríguez Vargas.¹⁴⁴

6.4.2. El servicio de ambulancias.

Otro de los casos que ha salido a la luz pública es el del contrato del servicio de ambulancias del Distrito Capital, en el cual, según las denuncias, se desconocieron todos los principios de la administración pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de la contratación pública consagrados en los artículos 23 a 26 de la Ley 80 de 1993.

En la investigación correspondiente aparecen involucrados al parecer seis concejales:

¹⁴³ Revista Semana. Nota citada.

¹⁴⁴ Revista Semana. Nota citada.

El efecto más evidente de esta nueva era de destape del cartel de la contratación, hasta ahora, es que uno de los grandes protagonistas del escándalo está quedando al descubierto. Se trata de un grupo de al menos siete concejales de Bogotá, que creía estar a salvo de la Justicia y ahora no duerme tranquilo.¹⁴⁵

En este contrato se asignó este servicio a dos empresas de construcción las cuales cambiaron en último momento su “objeto” para verse favorecidos con la asignación del contrato:

En el contrato de las ambulancias, tal y como lo reveló esta revista el 6 de octubre pasado, se hicieron todas las maniobras necesarias para eliminar a EMI, que era la llamada a ganarlo, y hacer que se lo ganaran dos empresas de construcción –¡de construcción!– que a última hora cambiaron su objeto social para poder estar en la licitación.¹⁴⁶

El Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 exige la transparencia en la contratación pública. En virtud de este principio está prohibido eludir los procesos de selección objetiva:

Octavo. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.¹⁴⁷

Sin embargo, dicho mandato legal fue abruptamente desconocido al direccionar todo el proceso contractual hacia las empresas de construcción que resultaron seleccionadas y eliminar a otra empresa que había presentado propuestas y que tenía al parecer, mayor experiencia y capacidad operativa para prestar ese servicio.

¹⁴⁵ Revista Semana. Nota citada.

¹⁴⁶ Revista Semana. Nota citada.

¹⁴⁷ Congreso de la República. Ley 80 de 1993.

El proceso de planeación que exige el numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que fue modificado por el Estatuto Anticorrupción, también fue desconocido. La norma señala:

Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.¹⁴⁸

El verdadero proceso de planeación que se realizó en este contrato fue efectuado-según las denuncias- en un apartamento de un Concejal en donde se tomaron las decisiones, según las denuncias realizadas:

Emilio Tapia le dijo a la Fiscalía que a Hipólito Moreno le tocaron dos negocios grandes. El primero fue el contrato de las ambulancias por 67.000 millones de pesos. La manera como lo hicieron da una idea de cómo operaba el cartel. “Una noche en el apartamento de Hipólito Moreno, que queda en Rosales, debajo de la Circunvalar, nos reunimos Héctor Zambrano, secretario de Salud, Julio Gómez y Federico Gaviria, que trabaja con Hipólito, y se les dijo que ese contrato de las ambulancias era para Hipólito. Eso quiere decir que él, o su gente, puso los precios, hizo los pliegos de la licitación y adjudicó”, contó Tapia en una versión a la Fiscalía.¹⁴⁹

148 Congreso de la República. Op. Cit.
149 Revista Semana. Nota citada.

El principio de economía que establece la Constitución Política en el artículo 209 y que exige que las operaciones del Estado se realicen al menor costo posible con el mayor beneficio posible y que conlleve la comparación de precios de mercado para asegurar el menor costo posible sin desconocer la calidad, fue otro de los principios desconocidos en esta contratación. Dicho principio de economía es definido por la Ley 80 de 1993 como:

Artículo 25. Del Principio de economía. En virtud de este principio: 1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable.

En esta contratación y de acuerdo a las denuncias realizadas, se adjudicó a la propuesta menos favorable:

El resultado fue que estructuraron un contrato leonino, que dejaba para imprevistos y utilidades un 30 por ciento, cuando en un contrato normal es máximo del 10 por ciento. Eso equivale a 20.000 millones de pesos. Según dijo Tapia, esa ganancia se repartió, entre otros, entre el concejal Moreno y el secretario de Salud Héctor Zambrano. SEMANA corroboró con los documentos del contrato y estos ratifican el monto dicho por Tapia.¹⁵⁰

Como puede observarse, en situaciones como la narrada se vulneraron varias disposiciones legales, se han negado principios básicos de convivencia y se han desconocido principios éticos y morales. La reflexión que nace como consecuencia de estos hechos es que los efectos negativos no se limitan a las sanciones penales, disciplinarias o fiscales que puedan imponerse a los servidores públicos que incurrieron en dichas conductas, sino también conllevan una grave afectación al orden social y a la legitimidad de las instituciones que se vieron afectadas con estas conductas

150 *Ibíd.*

reprochables.

6.4.3. La malla vial

Otra de las contrataciones que ha sido cuestionada es la de la malla vial del Distrito.

De acuerdo con las denuncias citadas por la revista, esta contratación también fue manipulada con la intervención de un Concejal del Distrito:

El segundo regalo que recibió Hipólito Moreno, de acuerdo con las cuentas de Tapia, fue la unidad de mantenimiento de la malla vial. Es decir, la unidad de reparcho de las vías locales de la ciudad y que se maneja a través de las alcaldías locales. Por esa oficina, según consta en la página web de la Alcaldía, entre 2009 y 2010 se hicieron cinco contratos que suman 186.800 millones de pesos. “Iván Hernández e Hipólito se ganaban el 10 por ciento en cada uno de esos contratos”, ha dicho Tapia a la Fiscalía. Como si fuera poco, a dos de esos contratos, por 76.000 millones de pesos, que se adjudicaron el mismo día, el 27 de noviembre de 2009, se les hicieron luego adiciones a dedo del 50 por ciento.¹⁵¹

6.4.4. La contratación de universidades, cooperativas y fundaciones en el Distrito

Al parecer, las oleadas de contratación a través de organismos de cooperación internacional, cooperativas, universidades y entidades sin ánimo de lucro, explicadas en otro capítulo de la presente investigación, también se han dado en el Distrito Capital:

Andrés Camacho, según lo ha confesado Emilio Tapia, era un experto en uno de los modus operandi que más utilizó el cartel de la contratación para saquear el erario bogotano: “Los convenios interadministrativos

¹⁵¹ Revista Semana. Nota citada.

con universidades”. De esa manera se evitaba hacer licitación. “La universidad, a su vez, escogía tres fundaciones para ejecutar los contratos –explicaba Tapia–. Pero las fundaciones eran de Camacho. Eso se daba a dedo. Y eran casi siempre charlas, seminarios, capacitaciones. Unas cosas que dejan toda la utilidad.

Una persona que trabajó en una de esas fundaciones le dijo a SEMANA: “Del total del contrato, nosotros utilizábamos el 40 por ciento para ejecutarlo y el 10 por ciento para gastos administrativos. Es decir, la mitad del contrato nos quedaba como ganancia.

Hay un aspecto interesante y es que esos estrechos vínculos entre el concejal Camacho, el contratista Julio Gómez y el director de la unidad de reparcho Hernández, no se dieron de repente en la alcaldía de Samuel Moreno. Desde muchos años antes los tres se conocían y habían trabajado juntos [...] Cuando Camacho fue alcalde de Kennedy (2000), Julio Gómez ya llevaba años en lo de la contratación. Fue su maestro, explica una fuente. Curiosamente en 2005, apareció un escándalo que ya mostraba los primeros pinitos de ese modus operandi. La revista Cambio denunció que una universidad había sido creada en 2005 y, a pesar de que en 2006 solo tenía 97 alumnos, a través de ella hicieron convenios interadministrativos por 1.500 millones de pesos con ocho alcaldías locales de Bogotá. Lo curioso es que de un lado estaba Iván Hernández, que en ese entonces era asesor jurídico del Fondo de Educación Superior, que entregó esos dineros. Y del otro lado, Andrés Camacho, que era el que estaba detrás de tres de las fundaciones con las cuales contrataron. Para esa época, Camacho había dejado a un lado la política para dedicarse a los contratos. En ese mismo 2005, el contratista Julio Gómez estaba en el ojo de la polémica como cabeza visible de una cooperativa llamada

Coopmunicipal, que se ganó contratos por 52.000 millones en ocho alcaldías locales. Eso equivalía al 40 por ciento del presupuesto de dichas entidades.

La veedora distrital en ese momento, María Teresa Garcés, lanzó una alerta a la ciudad". "Esa época era la de la alcaldía de Lucho Garzón (2004-2007). Una juiciosa investigación hecha por la edil de Teusaquillo Gloria Oramas y otros cuatro ediles encontró que las alcaldías locales les daban los contratos a las universidades UNAD y Alma Máter, pero ellas no ejecutaban sino que lo subcontrataban con cinco fundaciones, que funcionaban en la misma sede, una casa en el barrio el Polo de propiedad del concejal Camacho Casado. A principios de 2008 cuando Camacho fue elegido por primera vez concejal, las cinco empresas cambiaron de nombre y siguieron subcontratando a través de convenios administrativos". "En esa época, también aparece otro personaje, Mercedes del Carmen Ríos. Había sido primero alcaldesa local de Bosa y luego, en el gobierno de Garzón, dio el salto a ser alcaldesa de Suba. Después, con Samuel Moreno se convirtió en la Secretaria de Integración Social y entregó muchos de los contratos por convenios interadministrativos". "Todos ellos –Julio Gómez, Andrés Camacho, Iván Hernández, y Mercedes Ríos– eran amigos de tiempo atrás. Por lo menos, así se lo confirmó una alcaldesa de la época de Lucho Garzón que solía frecuentar restaurantes de la zona T y la zona G con ellos.¹⁵²

6.4.5. Contrato de Recaudo del Sistema Integrado de Transporte.

Según las denuncias de la Revista Semana el contrato del recaudo del Sistema Integrado de Transporte (más conocido como Sirci), es uno de los más "jugosos" que se han firmado.

El contratista seleccionado es considerado como el

¹⁵² Revista Semana. Nota citada.

"ganador del premio gordo" quien debe administrar desde enero de 2013 la suma de "3.150 millones de pesos diarios, que corresponden a los pasajes del Sistema Integrado de Transporte –hoy se venden 1,8 millones de pasajes–, pero el cálculo es que en agosto del año entrante sean 12.250 millones de pesos – cuando el SITP llegue a 7 millones de pasajes diarios– Ese monto, en efectivo, solo es comparable con el que manejan cada día los más grandes hipermercados o las empresas de telefonía celular. Eso suma, cada año, 4,4 billones de pesos. Y, como se firmó a 16 años, el negocio es de 64 billones de pesos.¹⁵³

Según una de las pruebas citadas en la investigación de la revista, la "mordida" para los Moreno y Emilio Tapia, "era la bobadita de 8 pesos por cada pasajero: lo cual, multiplicado por 7 millones de pasajeros, equivale a 56 millones de pesos diarios. Eso suma 20.000 millones de pesos al año. Durante 16 años".¹⁵⁴

6.4.6. Contratos de la ERU (Empresa de Renovación Urbana).

Otro de los hechos que está en investigación y que fue develado en las investigaciones de la revista Semana, hace relación a los contratos de la ERU (Empresa de renovación urbana), que tienen como objeto convertir sitios decadentes de la ciudad en espacios modernos. Durante la alcaldía de Samuel Moreno, en esos contratos al parecer las "fichas claves" fueron también Emilio Tapia, Néstor Eugenio Ramírez, y Diego Muriel.

Los tres proyectos más importantes son el Centro Comercial de San Victorino, La Hoja –en el Centro Administrativo Distrital– y La Manzana 5 –en Las Aguas– y el negocio es, entre otras, quedarse con un porcentaje de la venta de locales a los inversionistas privados.

Se dieron irregularidades como que el contrato se le entregó a dedo a una empresa de fachada de Emilio

¹⁵³ Ibíd.

¹⁵⁴ Ibíd.

Tapia, la interventoría a una firma de los Nule y aumentaron los honorarios de la Gerencia del proyecto de 19 a 89 millones de pesos mensuales a pesar de que no se había visto ningún resultado.¹⁵⁵

6.4.7. Contrato de las cámaras de vigilancia

Otro hecho irregular que fue denunciado por la Revista es el contrato para el sistema de cámaras de vigilancia, con el cual debían ser instaladas en las fronteras de la ciudad, en las patrullas y motos de Policía y en 190 colegios. Según lo indicado por la Contraloría Distrital, “faltan la mitad de las cámaras de los colegios, las de la patrullas de la Policía no funcionan porque son incompatibles y el contratista pidió una adición”.¹⁵⁶

La revista indica que la Contraloría le mandó una carta al Alcalde Petro en la que muestra cómo el contratista “tumbó” al Distrito de entrada en 45.000 millones de pesos, porque “el valor cobrado al Fondo de Vigilancia por los equipos (72.978 millones de pesos) es superior al valor real (27.877 millones de pesos) según la información de importación suministrada por la Dian y según cotizaciones realizadas por la Contraloría”.¹⁵⁷

Todos los hechos que se han señalado en este capítulo permiten concluir que la ambición por el dinero no tuvo límites en la administración de Bogotá durante el período 2008-2012 en el que la corrupción permeó toda la institucionalidad, incluido el Concejo capitalino. Aunque la justicia parece estar operando para imponer las sanciones, son los medios de comunicación y no los órganos de control los que han develado estas situaciones. Las consecuencias en el proceso de desarrollo de la ciudad son incalculables, pues el retroceso es evidente, al perderse la sumatoria de acciones de los planes de desarrollo de los doce años anteriores que habían hecho de Bogotá una ciudad moderna y competitiva, con soluciones de fondo para los problemas de movilidad, de infraestructura o de pobreza y, destacada en los escenarios internacionales. Hoy la

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

ciudad requiere una reconstrucción ética que comienza por devolver a la actividad política el sentido del beneficio colectivo en cambio del afán por el enriquecimiento.

EL CONTROL FISCAL Y LAS ACCIONES PARA EVITAR LA CORRUPCIÓN

7.1 LAS CONTRALORÍAS Y SU APOORTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El control fiscal colombiano está compuesto por 64 contralorías, la Contraloría General de la República, 63 contralorías territoriales y la Auditoría General de la República.

La Contraloría General vigila el 50% de la capacidad de vigilancia a nivel nacional, tiene un presupuesto cercano al 50% del total del presupuesto asignado a las contralorías territoriales y vigila 50% aproximadamente de los recursos totales del Estado; los recursos del orden nacional, los del Sistema General de Participaciones sobre los que ejerce vigilancia en forma concurrente y prevalente con las 63 contralorías territoriales y los de las regalías que los vigila en forma prevalente. Así mismo, puede abocar por control excepcional la vigilancia de los recursos de propiedad de las entidades territoriales.

Por su parte, las contralorías territoriales vigilan los recursos propios de las entidades del orden territorial y en forma concurrente con la Contraloría General, los recursos del Sistema General de Participaciones.

La Auditoría General de la República, creada en la Constitución de 1991, tiene las funciones de vigilancia sobre la gestión de control fiscal que cumplen las contralorías y de coadyuvancia para el logro del fortalecimiento y modernización de estos órganos de control.

7.2 DEBILIDADES DEL CONTROL FISCAL COLOMBIANO

No obstante el número de contralorías y la distribución de competencias, éstas no aportan los resultados que se requerirían en la lucha contra la corrupción. Para identificar las debilidades del control fiscal se han realizado muchos diagnósticos, algunos de ellos serán citados en el presente estudio.

En el año 2006 se publicó un estudio realizado por la Universidad del Rosario en el cual se identificaron algunas debilidades del control fiscal colombiano, de las cuales se destacan:

- Falta de autonomía e independencia política de las contralorías territoriales.
- Problema de suficiencia de recursos y control de costos: sus recursos son insuficientes debido al diseño de la Ley 617 de 2000, que responde a criterios de austeridad fiscal y no de necesidades del servicio.
- Ausencia de una carrera administrativa para el auditor fiscal gubernamental
- Forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales son deficientes.
- Generalización del control fiscal excepcional sobre los recursos de las entidades territoriales por vía del control prevalente.
- Control interno de baja calidad y desarticulado del control fiscal.
- Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común.
- Normas débiles en cuanto a la aplicación de multas e insuficiente aplicación de multas.

- Multiplicidad de sistemas de evaluación con funciones superpuestas.
- Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.
- Frecuente prescripción de los procesos de Responsabilidad fiscal¹⁵⁸.

Seis años después, la Auditoría General, con el apoyo del Banco Mundial, y convocó la “Misión de Expertos” que realizó un nuevo estudio en 2010, identificando las siguientes debilidades:

7.3 DEBILIDADES NO ATRIBUIBLES A LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

Los principales problemas que la AGR percibe en este nivel, tienen amplia relación con lo evaluado en este estudio. Las principales debilidades son:

- La Ley 617 de 2000 de saneamiento fiscal, aprobó drásticas medidas presupuestales que afectaron la modernización de las contralorías territoriales.
- Los presupuestos de ingresos y gastos y las necesarias modificaciones presupuestales de las contralorías territoriales que afectan su independencia.
- Ausencia de una carrera administrativa especial enfocada a la multidisciplinariedad.
- Deficiencias en la forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales afectando la autonomía e independencia.
- Baja calidad del control interno administrativo.
- Falta de claridad en la potestad reglamentaria para todo el sistema de control fiscal.

¹⁵⁸ UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, Control Fiscal Territorial. Fundamentos de Reforma”. Clara López Obregón. Publicación en asocio con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ. Editorial Universidad del Rosario. Septiembre de 2006. Bogotá: pp. 150 a 183.

- Ausencia de reglamentación y de claridad normativa en temas como:
 - La procedencia en la aplicación de los controles excepcional, prevalente y concurrente.
 - La atribución constitucional de solicitar la suspensión de funcionarios mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal.
 - Las atribuciones de policía judicial.
 - La urgente necesidad de celeridad y efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal.
 - El proceso sancionatorio para quienes no logren el feneamiento de sus cuentas o califiquen con concepto desfavorable su gestión y resultados o ineficiente el sistema de control interno bajo su responsabilidad.
 - La extensión de la función de advertencia para quienes ejercen evaluación de control interno.
 - El deber de rendir cuentas y la responsabilidad fiscal de los supervisores e interventores de contratos públicos.
 - Sistemas de evaluación institucional con diferentes competencias y funciones superpuestas: las contralorías, el control interno, la fiscalía, la procuraduría, el departamento nacional de planeación, organismos especiales, supervisores, e interventores.
 - Limitación en el período del Auditor General.¹⁵⁹

Estas debilidades encontradas en el control fiscal territorial colombiano deberán hacer parte de la agenda de cambios legales recomendables en este momento que se está discutiendo el Estatuto Anticorrupción como parte del fortalecimiento al control fiscal en Colombia.

¹⁵⁹ Auditoría General de la República. Misión de Expertos. Título del documento de la Misión

7.4 PROBLEMAS QUE PUEDEN SER RESUELTOS POR LAS PROPIAS AUTORIDADES DE CONTROL FISCAL

El listado que a continuación se presenta corresponde a problemas identificados que, como se ha planteado líneas arriba, deberán ser considerados en la agenda del Sistema Nacional Territorial de Control de Colombia, que se incorpora en este documento como propuesta de cambio.

- Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal.
- Inoperancia del Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF.
- Precariedad en los sistemas de medición de gestión y resultados del control fiscal.
- Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.
- Deficiencias en las evaluaciones e informes macro fiscales.
- Baja cobertura y calidad del Plan General de Auditoría. Carencia de sistemas de información confiables y, además, falta acceso a los sistemas de información de los entes controlados.
- Alcance del proceso de revisión de la cuenta.
- Frecuente caducidad y prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.
- Existe una debilidad en la calidad de los hallazgos, problema agudizado aún más en la medida que la cultura del control es débil y no existe verificación de su calidad mediante estándares uniformes.

7.5 REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL: UN PROYECTO DE LA AUDITORÍA GENERAL PARA FORTALECER EL CONTROL FISCAL COLOMBIANO.

Durante el año 2012 se realizó un proyecto en la Auditoría General de la República, tendiente a identificar las principales debilidades del control y diseñar una “reingeniería” con el fin de atacar dichas debilidades y fortalecer su funcionamiento. Los resultados de ese estudio han sido puestos en conocimiento del Gobierno Nacional y de las contralorías y se espera que se inicien las acciones para su ejecución.

A continuación se presenta el denominado “Árbol de soluciones para la reingeniería del control fiscal territorial”, en el cual se resumen las principales propuestas:

7.5.1. Nuevos fundamentos constitucionales para el diseño de una política pública de control fiscal

- Fortalecimiento y articulación del actual esquema institucional de control fiscal en Colombia. Creación de un Sistema Nacional Territorial de Control Fiscal SINATCOF, compuesto por todas las instituciones de control fiscal de primero y segundo nivel y por las instituciones representativas del control interno. Dotado de políticas cohesionadoras de mediano y largo plazo y de programas y proyectos de control fiscal nacionales y regionales de interés general.
- Elevar a rango constitucional el control fiscal preventivo establecido en el Estatuto Anticorrupción y la función de advertencia como producto del control fiscal posterior inmediato, frente a riesgo de pérdida de patrimonio público.
- Independencia y autonomía de los organismos de control fiscal territorial. La meritocracia como requisito para la selección de los contralores territoriales. Creación de la Comisión para la Administración y Vigilancia de la Carrera Administrativa de las contralorías y de la AGR-
- Eliminación del control fiscal recíproco AGR-CGR. El Consejo de Estado como organismo de cierre, realizará examen a la gestión fiscal de AGR (mediante la contratación de una firma especializada para el examen); y, en su sección tercera adelantará los procesos de responsabilidad fiscal correspondientes.
- Garantizar una mayor oportunidad en los procesos de responsabilidad y evaluar la viabilidad de constituir los tribunales de cuentas.

7.5.2. Nuevos fundamentos legales para el diseño de una política pública de control fiscal

- Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías territoriales para un eficaz y efectivo control a los recursos públicos. Modificación de la Ley 617 de 2000 frente a presupuestos de las contralorías y del artículo 15 de la Ley 330 de 1996 en cuanto a la prohibición a las contralorías departamentales de contratar por prestación de servicios. Posibilidad legal para que las contralorías realicen inversión. Creación de un fondo nacional para proyectos de inversión del control fiscal (tecnologías, adecuación para la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal y demás elementos efectivos de modernización institucional) para aumentar capacidad de gestión y de resultados.
- Carrera administrativa del control fiscal. Una disposición constitucional aún sin resolver. Reglamentar Comisión Nacional de Control Fiscal, para que administre los procesos de selección de los contralores y demás servidores públicos de las contralorías territoriales y de la AGR.
- Resultados del control fiscal. Reglamentar sanciones a gestores de recursos públicos por el no fenecimiento de cuentas y por conceptos desfavorables sobre la calidad y eficiencia de control fiscal interno. (Suspensión o inhabilidad para ejercer cargos públicos mientras se resuelve situación de fenecimiento).
- Articulación del control fiscal interno y el control fiscal externo, posterior pero inmediato. Desarrollar concepto constitucional “control fiscal interno” establecido en el artículo 268-6 superior, como un componente del control interno, sus elementos y métodos de evaluación interna; sus interacciones con el control fiscal externo. Establecer nuevas atribuciones a oficinas evaluadoras de control interno: Los jefes de las oficinas de control interno tendrán, además de las consagradas en la ley 87 de 1993 y demás disposiciones, las siguientes atribuciones:

- ✓ Realizar el control preventivo, sin que ello implique autorización alguna para validar actuaciones, actividades, operaciones o procesos.
- ✓ Comunicar advertencias, cuando exista riesgo de menoscabo del patrimonio público en la entidad de su competencia, como producto del control preventivo.
- ✓ Promulgar sanciones, en los mismos términos que los contralores territoriales en el ente controlado respectivo.
- ✓ Suspender procesos contractuales en la entidad auditada.
- ✓ Informar trimestralmente al nominador, al contralor territorial respectivo o al Contralor General, y al Auditor General en el caso de las contralorías, los resultados de sus evaluaciones de control preventivo.”

7.5.3. Otras acciones para la eficacia del control fiscal que no requieren reforma jurídica

- Implementación del control posterior pero inmediato a todos los gestores de recursos públicos.
- Implementación de la evaluación de gestión y resultados a través del control al Plan de Desarrollo, políticas, programas y proyectos
- Las nuevas tecnologías y el papel *dele-control* o control fiscal en línea para el control inmediato y preventivo.
- Programa nacional de capacitación de control social y fiscal. La prevención en la lucha contra la corrupción y por el buen manejo de los recursos públicos.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Auditoría General de la República. LA IMPOSTERGABLE REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL. DOCUMENTO PARA EL DEBATE SOBRE UNA POLÍTICA PÚBLICA DEL CONTROL FISCAL. Elaborado por la Oficina de Estudios Especiales de la Auditoría General de la República. Con la asesoría especializada de los doctores: PELÁEZ GUTIÉRREZ Juan Carlos, Guillermo Ernesto Tuta Alarcón, Gustavo García Figueroa

7.6 CONTROL FISCAL CON PEDAGOGÍA SOCIAL.

El diseño y la ejecución de una política pública integral de lucha contra la corrupción debe ir acompañada de una estrategia para capacitar y sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad de dar un uso responsable a los recursos públicos y vigilar desde la sociedad civil que los estos recursos no sean malgastados.

Esta política de pedagogía, prevención y control social contra la corrupción debe ser liderada por parte del Estado y, en particular, por parte del Ministerio de Educación, a través de una serie de cátedras dirigidas a los niños de los colegios para que aprendan a respetar el patrimonio público.

En un escrito realizado por el autor para aspirar al cargo de Auditor General de la República, se explicó la necesidad de ejecutar un proyecto de esta naturaleza y el alcance del mismo:

Hoy estoy más convencido que alguna de estas propuestas innovadoras que estamos presentando, producto de una discusión continúa con la academia – de donde vengo– y la sociedad en general, sobre los grandes retos del control fiscal y sus dificultades para hacerlo más efectivo, oportuno y transparente, constituyen los cimientos para continuar hacia una reingeniería más estructural de los sistemas de control que debe empezar en la escuela, con el niño, que aprenda a respetar, en primer lugar a sus padres, a sus congéneres y al erario público; para ello, debemos fortalecer y transformar con unas nuevas pedagogías, en un proceso de educación basado en la prevención, en el control ciudadano, [...].¹⁶¹

El proyecto que se está ejecutando con el liderazgo de la Auditoría General, y con la participación de las contralorías territoriales

¹⁶¹ ARDILA, Jaime. Pedagogía, prevención y control social para un manejo eficiente de los recursos públicos. Propuesta para aspirar al cargo de Auditor General de la República. En línea. Consultado el 19 de mayo de 2013. Disponible en http://www.auditoria.gov.co/index.php/biblioteca-virtual/publicaciones/doc_download/13-cartilla-pedagogia-prevencion-y-control-social.

tiene como objetivo promover que la ciudadanía y en especial los estudiantes se vinculen a las estrategias orientadas a participar en la vigilancia de los recursos públicos.

Para estos efectos, la Auditoría General viene desarrollando un programa denominado “Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción”, dirigido a vincular a la ciudadanía en las labores de vigilancia y de prevención del daño patrimonial.

7.6.1. Objetivo del proyecto.

El proyecto está orientado a modificar el esquema de hacer control incorporando un modelo de prevención utilizando para ello la pedagogía para promover un control social más eficaz:

Tiene como objetivo central darle una nueva dimensión al concepto tradicional de Control Fiscal, de tal manera que éste se convierta, ante una realidad altamente compleja como la colombiana, en un instrumento eficiente y eficaz de lucha frontal contra la corrupción. Se observa con preocupación que el Control Fiscal ha sido aventajado de lejos por las sofisticadas redes de corrupción existentes a lo largo y ancho de nuestra maltratada Colombia. En esa medida, el objetivo del proyecto es dotar al Control Fiscal de nuevos alcances que le permita luchar eficientemente y eficazmente contra el flagelo de la corrupción.

Para tal efecto, se trata de formular una novedosa política de prevención en el Control Fiscal, acompañada del refuerzo del Control Fiscal tradicional. En este contexto, consideramos que es imperativo “hacer trascender” el concepto de “Control Fiscal” de tal manera que se convierta en un instrumento eficiente y eficaz de lucha frontal contra la corrupción. Se trata entonces de hacer “trascender” el concepto de Control Fiscal a través de una doble estrategia: por una parte, el refuerzo del Control Fiscal tradicional y, por otra parte, la incorporación de la Prevención al concepto de

Control Fiscal a través de tres componentes: la Prevención propiamente dicha, la Pedagogía, y el Control Social.¹⁶²

Con la ejecución de este proyecto se logrará que la comunidad organizada y debidamente capacitada conozca y participe de manera más activa en la vigilancia sobre la forma como se ejecutan los recursos públicos, lo anterior bajo la premisa que es la sociedad civil la más afectada con las conductas irregulares en el manejo del erario público y es ella la llamada a actuar como veedora del buen manejo de estos.

7.6.2. El proyecto y la identificación de causas y consecuencias de la corrupción

Para la construcción de este proyecto se analizaron las causas de la corrupción y se detectaron entre otras:

- Sofisticación de la corrupción administrativa.
- Debilidad o inexistencia de procesos pedagógicos de control a la corrupción dirigidos a la ciudadanía en general, a la comunidad académica en todos sus niveles, al sector privado, al sector público, y a los partidos y movimientos políticos.
- Desviación de recursos en temas sectoriales de interés nacional.
- Falta de efectividad de los Órganos de Control Fiscal en materia de recuperación del Daño Fiscal: oportunidad y eficiencia.
- Insuficiente evaluación de las políticas públicas, de los objetivos de las acciones del Estado y de sus riesgos asociados.

¹⁶² PELÁEZ, Juan Carlos. Documento técnico de base para el desarrollo del proyecto: Pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción. Estudio elaborado para la Auditoría General de la República. Pág. 6 En línea. Consultado el 19 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.auditoria.gov.co/index.php/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/doc_details/466-proyecto-pedagogia-prevencion-y-control-social?tmpl=component

- Incipientes ejercicios de estructuración de una política pública de Estado en torno a los objetivos del Control Fiscal.
- Falta de priorización y desgaste en las acciones del Control Fiscal.
- Insuficientes medidas de prevención del Daño Antijurídico y del Daño Fiscal.
- Débil articulación en el Sistema Nacional de Control Fiscal.
- Escaso “Control Social” como parte del Control Fiscal¹⁶³.

Así mismo se identificaron unas posibles consecuencias:

- Falta de apropiación (de sentido de pertenencia) de “lo Público” por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos.
- Ausencia de una cultura ciudadana del respeto absoluto y permanente del carácter “sagrado” de “lo Público”.
- Ausencia o falta de comprensión por parte de la ciudadanía en general, de la comunidad académica en todos sus niveles, del sector privado, del sector público, y de los partidos y movimientos políticos, acerca de su papel y responsabilidad en el adecuado funcionamiento del Control Fiscal.
- Desarticulación en el Sistema de Control Fiscal.
- Aumento de los problemas de corrupción y captura del Estado.
- Las acciones de los Órganos de Control Fiscal son menos eficientes.
- Problemas de legitimidad de los Órganos de Control Fiscal, del Estado como forma de organización política y de sus instituciones.

¹⁶³ Ibíd. p. 79.

- Problemas de gobernabilidad.
- Problemas para la implementación del Estado Social de Derecho
- Vulneración de Derechos Humanos de los asociados.¹⁶⁴

Como puede observarse, las causas de la corrupción son de diversa índole y exigen acciones de diferente naturaleza, bien sea reformas constitucionales, legales o presupuestales. Sin embargo, el proyecto ha optado por apostarle a la educación y a la participación civil como fuerza de apoyo a las entidades encargadas de la vigilancia de los recursos públicos.

7.6.3. Metas del proyecto

De manera general se establece como meta: Acercar a la ciudadanía a las labores de vigilancia. Complementariamente, se identificaron otros fines:

1. “Aumentar la capacidad de la comunidad académica, los gremios, al sector privado, al sector público, gremios partidos y movimientos políticos y la ciudadanía en general, en el ejercicio del control social frente a la lucha contra la corrupción.
2. Aumentar las medidas preventivas mediante estrategias basadas en riesgos y en alertas anticipadas.
3. Articular en los órganos de control, sector público y privado, esfuerzos, estrategias y buenas prácticas contra la corrupción.
4. Aumentar el porcentaje de recuperación del patrimonio público en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y administrativos sancionatorios, y todos aquellos relacionados con la defensa judicial de la Auditoría General de la República.
5. Garantizar eficiencia, eficacia y efectividad en torno a los objetivos de control fiscal, en articulación con los órganos de control responsables del mismo”.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid

El proyecto de pedagogía comprende mecanismos innovadores de aprendizaje para incentivar la participación de los estudiantes de todos los niveles, a fin de motivarlos desde pequeños a que cuiden los bienes públicos y que participen en los procesos sociales. De esta manera ellos harán parte de una nueva cultura de responsabilidad en el cuidado de lo público y la vigilancia sobre la ejecución del presupuesto.

Para ello, la capacitación está orientada a informar sobre los procedimientos para hacer vigilancia a los recursos públicos. Se quiere que los estudiantes asuman el rol de contralores estudiantiles; que entiendan que desde las escuelas, los colegios y las universidades pueden participar en procesos de vigilancia a los recursos públicos; que se organicen como veedores del cuidado de los bienes comunes, elevando cada día más el nivel de las veedurías ciudadanas, para que estén atentas al cumplimiento y a la calidad de los contratos de obras en sus barrios, veredas o municipios.

Así mismo, se están promoviendo acuerdos entre las contralorías y las universidades para que los estudiantes en sus prácticas de los últimos años participen en las investigaciones –con roles de apoyo, poniendo en práctica sus conocimientos en áreas como ingeniería, arquitectura, medicina, derecho y en general todas las disciplinas que puedan aportar conocimientos para mejorar las tareas de investigación de las contralorías.

Se espera que este proyecto de pedagogía y este modelo de control social ayuden a enderezar el rumbo de lo público y con ello volver al sendero de los valores y de la ética en la administración de los recursos y de la consolidación de una familia más cercana a las tradiciones del respeto al individuo como miembro de una sociedad y no, como un ser que siempre se quiere imponer ante los demás.

El nuevo modelo de control fiscal busca que la transformación de los ciudadanos, con pedagogía como eje transversal de nuestros proyectos, sea un proceso de educación basado en la prevención, en el control ciudadano, en un modelo de alertas tempranas con apoyos tecnológicos.

7.6.4. Programa de Auditores Universitarios como estrategia de pedagogía y participación

Los diagnósticos realizados en relación con los orígenes de la corrupción han llevado a concluir que la crisis de valores es uno de los aspectos que más influyen para que los servidores públicos realicen conductas en provecho propio y en afectación del interés común. Por ello se ha considerado necesario promover acercamientos con dichos servidores para que a través de charlas, foros, conferencias y otras actividades en las cuales se les sensibilice sobre la necesidad de cambiar estos comportamientos y privilegiar la transparencia y el cumplimiento de la ley.

Se ha considerado que el sector estudiantil se constituye en el principal objetivo del proyecto de pedagogía para capacitarlo, sensibilizarlo e involucrarlo en actividades que de control social a la inversión de los recursos públicos.

Al respecto, la Auditoría General viene implementando en el país y, en particular, en Bogotá, una campaña para crear la figura del contralor estudiantil que ayude a hacer control fiscal a los directivos de los colegios públicos para prevenir actos de corrupción.

En varias regiones del país las contralorías han promovido que las corporaciones públicas institucionalicen el programa de auditores universitarios, lográndose así que éste cuente con un soporte institucional.

7.7. CONSTRUCCIÓN DE MAPAS DE RIESGOS

Otra estrategia que ayuda a prevenir la corrupción y el manejo irregular de presupuesto es la identificación de riesgos a través de los denominados mapas de riesgos¹⁶⁶. En la investigación que realizó el experto Luis Carvajal para la Auditoría General, concluyó que en Colombia se han propuesto y aplicado tres metodologías diferentes, aunque con algunas similitudes, para la construcción de estos mapas. La primera de ellas fue propuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo del Banco

¹⁶⁶ CARVAJAL, Celemín. Op. cit, p. 164.

Mundial¹⁶⁷; la segunda, la adoptada por la Contraloría General de la República, denominada Sistema de información del Riesgo Institucional, SIRI, y la propuesta por Gabriel Misas en el estudio mencionado en esta investigación.

Citaremos las principales características de la primera de ellas:

7.7.1. Mapas de riesgos de la Función Pública

La propuesta de la Función Pública concentra su atención en seis áreas de la organización:

- Modelo Gerencial.
- Contratación Administrativa.
- Sistema financiero.
- Procesos y procedimientos.
- Control Interno.
- Control externo.

En estricto rigor no se plantea una metodología integral sino que se indican, en cada área, cuáles son los factores de riesgo y su ponderación con tres opciones: alto, medio y bajo. Naturalmente que, con estas bases, es factible construir tablas que permitan realizar el análisis.

7.7.1.1. Modelo Gerencial

Dice el estudio que de la presencia de la corrupción en las organizaciones del Estado no está libre de riesgo ninguna de las áreas funcionales y ninguno de los miembros de las mismas, sin importar su ubicación dentro de la estructura, la mayor o menor importancia de su actividad, o su formación profesional. Sin embargo, es necesario estudiar los niveles gerenciales por su importancia dentro de cualquier organización, por la capacidad y la posibilidad que sus acciones u omisiones permitan o frenen los

¹⁶⁷ Departamento Administrativo de la Gestión Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

fenómenos de corrupción identificados, los que surgen con el paso del tiempo y los que podrían aparecer de manera decidida.

En el área gerencial, esta propuesta determina los siguientes factores de riesgo con su respectiva ponderación:

Tabla 1
Riesgos en el Área Gerencial

Factor de riesgo	Ponderación del riesgo
Alta centralización	Alto
Descentralización sin control	Medio
Adaptación subjetiva de las normas	Alto
Ausencia de normas	Medio
Exceso de normas	Alto
Excesiva reserva	Alto
Falta de transparencia	Medio
Falta de una estrategia de comunicación	Medio
Inadecuada selección de personal	Alto
Desmotivación	Medio
Falta de profesionalismo y baja capacitación	Alto
Mala remuneración	Alto
Inestabilidad directiva	Medio
Discrecionalidad	Alto
Complacencia	Alto
Amiguismo	Alto
Falta de programas sobre ética pública	Alto
Falta de probidad	Alto
Ausencia de participación ciudadana	Alto
Inestabilidad normativa	Alto

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública sobre Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

7.7.1.2. Contratación administrativa

Del análisis y trabajo de campo realizado en INVÍAS y CAPRECOM se determina una serie de conductas o comportamientos irregulares y reiterativos por parte de los servidores públicos y los contratistas en el desarrollo de los procesos contractuales, dejando de lado los fines y cometidos generales del Estado para atender intereses personales y privados.

En el cuadro siguiente se sintetizan los principales factores de riesgo:

Tabla 2
Riesgos en el Área de Contratación

Factor de Riesgo	Ponderación del riesgo
Direccionamiento desde el pliego de condiciones o términos de referencia	Alto
Aclaraciones, adiciones y adendas	Alto
Falta de estudios serios de factibilidad y conveniencia	Alto
Fraccionamiento técnico	Alto
Monopolio de contratistas	Alto
Época electoral y transferencias regionales	Bajo
Ausencia de reglamentación para fijar precios	Alto
Urgencia manifiesta	Alto
(Contratación con) Cooperativas	Medio
Compañías ficticias	Medio
Contratos interadministrativos	Bajo
Interventorías	Alto
Delegación para la contratación estatal	Medio
Irregular uso del contrato de prestación de servicios	Alto
Caos administrativo	Alto
Conciliaciones	Bajo

Fuente: Departamento Administrativo de la Gestión Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

7.7.1.3. Área Financiera

Es evidente que los mecanismos de control, establecidos en el área financiera, están diseñados para evitar manejos fraudulentos y garantizar el buen uso de los recursos financieros. No obstante, en diversas entidades públicas se observa que dichos mecanismos, aun estando definidos y obligada la entidad a aplicarlos, no se encuentran implementados; o estando establecidos no se observan, lo cual propicia circunstancias favorables para el manejo indebido de los recursos.

Los principales de riesgos en esta área se sintetizan en el cuadro siguiente:

Tabla 3
Riesgos en el Área Financiera

Factor de riesgo	Ponderación del riesgo
Falla de planeación presupuestal	Alto
Estacionalidad de fondos	Medio
Jineteo de fondos	Medio
Inversiones sin respaldo	Alto
Falta de control sobre bienes del Estado	Alto
Recursos tecnológicos inapropiados	Alto
Atraso en la información contable y financiera	Alto
Trámites dispendiosos	Alto

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

7.7.1.4. Trámites y procedimientos

Se busca identificar las fallas en aquellos trámites y procedimientos de mayor ocurrencia en la administración pública, que puedan generar y posibilitar fenómenos de corrupción.

De acuerdo con el estudio de la Función Pública, los principales factores que significan un riesgo son los siguientes:

Tabla 4
Riesgos en Procedimientos y Trámites

Factor de riesgo	Ponderación del riesgo
Ausencia de procedimientos debidamente establecidos o formalizados	Alto
Baja capacidad tecnológica	Alto
Evaluación y seguimiento de los trámites y procedimientos	Medio
Formas o modelos empleados para elaborar, regular, racionalizar y sistematizar los procedimientos	Alto
Injerencia de la estructura de poder organizacional	Alto

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

7.7.1.5. Control interno

La función del control interno es contribuir al mejor desempeño de la organización y sobre todo a lograr la mayor transparencia, eficacia y eficiencia en las diversas actividades de la organización. Sin embargo, en sí mismo está sometido a riesgos que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 5
Riesgos en Control Interno

Factor de riesgo	Ponderación del riesgo
Influencia en las auditorías	Alto
Inadecuado manejo de expedientes y documentos	Medio
Desviación de poder	Alto
Uso indebido de información	Alto

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

7.7.1.6. Control externo

Por último, el informe de la Función Pública se refiere a los riesgos del control externo, entendiendo por tal, el proceso que le permite al Estado retroalimentarse, mirarse a sí mismo, evaluar la gestión que hace del interés público y de los recursos públicos.

Las principales formas de control externo que se dan en Colombia son:

- Control fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República en el nivel nacional y las contralorías territoriales en los ámbitos distrital, departamental y municipal.
- Control disciplinario, por parte de la Procuraduría General de la República y las personerías municipales.
- Control político, por parte del Congreso de la República, las Asambleas departamentales y los Concejos distritales y municipales.
- Control de tutela, ejercido por las entidades del sector central sobre las descentralizadas, con el fin de que estas últimas encausen su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo.

Tabla 6

Riesgos en Control Externo

Factor de riesgo	Ponderación del riesgo
Estructura funcional y operativa del sistema de control externo	Alto
Proceso de planeación del control externo	Medio
Criterios para el ejercicio del control externo	Alto
Metodología del control externo	Medio
Ambiente en que se desarrolla la corrupción en Colombia	Alto

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 2000.

Se concluye que el sistema de control fiscal y el establecimiento de mapas de riesgos en la administración pública constituyen importantes instrumentos para combatir la corrupción. Sin embargo, como se describió, el control fiscal afronta una serie de debilidades que demandan una reforma de fondo e integral, de tal manera que se convierta en una herramienta eficaz, oportuna, autónoma e independiente.

Las propuestas de reforma consignadas en este capítulo, al ser implementadas en su totalidad, junto con las medidas previstas en el estatuto anticorrupción, una labor pedagógica orientada al rescate de los valores y de la ética, un riguroso sistema sancionatorio, así como el apoyo de la ciudadanía a partir de mecanismos efectivos de control social, permitirán un significativo avance en la lucha por erradicar el flagelo de la corrupción en Colombia.

CONCLUSIONES

El análisis del tema del “Control fiscal eficiente desde la perspectiva de la ética y los valores para evitar la corrupción en Bogotá, D.C.”, desde los puntos de vista filosófico, político, económico y del control fiscal, ha permitido tener una visión holística de la situación a nivel mundial, nacional y regional y generar las siguientes conclusiones:

El fenómeno de la corrupción es inherente a la ética y a la moral, no nace con el ser humano pero se va formando en la medida que se cumplen o se desconocen unos códigos o parámetros internos que indican cuáles son las reglas morales y los ideales de vida en un marco de justicia y equidad. Esos códigos se exteriorizan en actos de voluntad y se materializan en las acciones de convivencia, en las actuaciones frente a los bienes públicos o en las decisiones políticas.

La importancia de la ética en las relaciones sociales y en el vínculo entre los grupos sociales y el Estado radica en que ella suministra al hombre el conocimiento necesario para elegir correctamente la mejor decisión en cada acto que realice.

La moral tiene una relación intrínseca con las costumbres y puede tener varias connotaciones de acuerdo con la formación de cada persona. En esa calificación de conductas morales o inmorales influye el concepto que cada persona se haya formado de

la sociedad, y la orientación filosófica, política o familiar que haya recibido en su formación académica. Por esa razón es de gran importancia la formación que se imparta, tanto en la familia como en los diferentes niveles educativos.

La filosofía contemporánea debe tener como premisa que este tipo de disciplinas y el estudio de la moral deben convertirse en el instrumento para resolver los problemas sociales que conllevan la existencia de la democracia, siendo uno de ellos la corrupción. Desde la academia deben incluirse materias como la de formación ética y ciudadana procurando que, en todo nivel, los estudiantes tengan acercamientos a las escuelas filosóficas y conozcan los planteamientos y enseñanzas de cada uno. La filosofía y, en especial la ética, pueden ofrecer una contribución importante a la formación de los estudiantes, que es única.

El concepto de corrupción ha sido limitado por los economistas hacia el sector público, con fundamento en bases utilitaristas y en prejuicios ideológicos. No existen razones válidas para que la definición de corrupción en las organizaciones se restrinja al sector público.

Existe la creencia que la corrupción es una realidad frecuente e inevitable en razón a que se han hecho acuerdos entre los políticos, los parlamentarios, los empresarios, y los órganos de control través del denominado “triángulo hierro”, entre los alcaldes, entre los funcionarios. Esa realidad solo se puede superar si la corrupción pública es combatida en forma articulada con la formación de valores, ética y moral, y con las acciones que se definan en una política pública de Estado.

Se hace necesario una estrategia que cimiente unos nuevos criterios sociales y que se empiece a cultivar desde la niñez, se consolide durante las fases de la educación y que produzca sus efectos en las etapas de producción, tanto en el sector público en el sector privado. Se debe reconquistar la ética y los valores en la educación hasta volver a los cánones de la moral, los principios y la ética para el buen comportamiento social.

Hay que rescatar los valores, hay que realizar “reflexiones profundas o de ejemplos de vida sencillos pero significativos, incluso de enfrentar el reto de mirarnos al espejo en la simple cotidianidad del cruce en fila de un semáforo. Debemos identificar y atacar las conductas que parecen banales pero que en realidad son las que nos forman patrones de comportamiento, como son el respetar turnos y hacer filas, respetar a los niños y ancianos, etc., y lo más importante, identificar y atacar lo que se denomina la pequeña corrupción (uso inadecuado o apoderamiento de los bienes públicos en pequeña escala), lo cual puede ser el caldo de cultivo para la gran corrupción”.¹⁶⁸

Debemos “tomarnos unos minutos para rescatar ese valor de los valores que a veces se nos va deshaciendo en la cotidianidad. Para comprobar que no somos unos “bobos” quienes seguimos las normas que nos permiten convivir en comunidad Somos más que eso [...] hay una cantidad de ciudadanos y empresarios que creen en lo mismo y se sienten igual de agredidos por los “vivos”, que parecen más pero no lo son. En fin, que los valores están vivos y que como sociedad estamos dispuestos a devolverles su lugar. Porque, vale repetirlo, solamente así es como Colombia podrá llegar a ser un país más justo y más próspero”.¹⁶⁹

Para lograr ese objetivo de rescatar los valores y destacar que somos más los que los respetamos, debemos tener claro que existen factores que impiden mejorar esta situación. Uno de ellos es la existencia de una tabla de valores que ha sido acuñada por los funcionarios que componen las altas esferas de la administración pública, de la administración de justicia y de los órganos de control: “Los elementos constitutivos del concepto de justicia (...) se vienen convirtiendo en humo de pajas. Esos altos valores no están siendo tenidos en cuenta por los encargados de poner a actuar la justicia entre la gente”¹⁷⁰.

168 El Espectador. Separata Especial. “El valor de los valores” Editorial. 22 de marzo de 2013

169 Ibíd

170 Ibíd

También se hace necesario rescatar y reinventar instrumentos para respetar la diferencia a través de la tolerancia, aceptando la diferencia y recordando que en un país laico se debe promover la “diversidad como fundamento del bienestar social”.¹⁷¹

Se deben implementar proyectos pedagógicos para todos los niveles educativos en función de cinco objetivos estructurales:

- Reconocer la necesidad de fomentar los valores y principios éticos en los servidores públicos.
- Identificar los valores éticos deseables y establecer un perfil del servidor público que se requiere.
- Interiorizar los valores éticos en todo servidor público.
- Sensibilizar al servidor público sobre su compromiso con la sociedad.
- Implementar programas de formación y actualización ética en los servidores públicos.

Las causas de la corrupción tienen origen en cuatro dimensiones de la vida social:

- La vida política
- La económica
- La social y
- La Cultural

Las causas políticas de la corrupción son: Democracia débil, Clientelismo, Nepotismo, Amiguismo, Compra de votos, Tráfico de influencias y Financiación de los partidos y los candidatos

Las causas económicas de la corrupción son: el afán de enriquecimiento (la codicia) y la necesidad (en la pequeña corrupción).

¹⁷¹ Ibíd.

Las causas sociales de la corrupción son: Debilidad del capital social, escasa intervención de los medios de comunicación, alto nivel de desempleo (“El cuarto de hora”), fuerte concentración del poder y la anomia social

Las causas culturales de la corrupción son tres: i) El cambio de valores y la “cultura de la ilegalidad” que se desagrega en los siguientes aspectos: Valores como obediencia cambiados por el éxito a toda costa; prestigio frente a modestia; pérdida del sentido del ahorro; noción del dinero fácil. ii). La desideologización de la política, que comprende la actividad política como empresa. iii) El conflicto en dos escalas de valores, que confunden el individualismo y la solidaridad y el interés colectivo y el individual.

La conclusión general, al analizar las causas de la corrupción hace referencia a que existe una crisis llamada “pérdida de valores” que es el síntoma de una crisis contemporánea muy compleja: desprestigio de las virtudes tradicionales, debilitamiento de la familia, violación de lo público en general, hechos de violencia, injusticias y desigualdad social, adicción a la droga, criminalidad, doble moral y corrupción. Todo ello parece estar orientado por la modernización, el neoliberalismo, la globalización, y parece manifestarse como consecuencia de una educación permisiva, de la pérdida de modelos de comportamiento, del sentido de la disciplina, de todo tipo de ideales en general.

El origen de esta crisis, está en el debilitamiento de los procesos educativos en Colombia desde el punto de vista de la formación ética y la educación en valores para la participación democrática.

La falta de eficacia y oportunidad de los organismos de control también crea un escenario propicio para la corrupción. La ausencia de riesgo subjetivo consiste en la poca probabilidad de que un corrupto sea descubierto y en caso de ser descubierto, poca probabilidad de ser sancionado. En este escenario, el corrupto actúa con tranquilidad, por cuanto existe poca probabilidad de que su conducta dañina sea sancionada. Esta situación se crea cuando no se inician procesos penales, disciplinarios o fiscales frente a hechos de corrupción o cuando los mismos se inician pero

no culminan o culminan de manera extemporánea sin producir el resultado esperado por la comunidad.

La corrupción no es un fenómeno que afecta únicamente las finanzas del Estado puesto que si se analiza un contexto político y de las finalidades del Estado, se puede observar que corroe la confianza de los ciudadanos, deteriora el clima de negocios, genera violencia, inseguridad, inequidad y pobreza.

No hay razones para que la corrupción se limite al sector público, sobre todo en vista de los grandes escándalos de corrupción de las corporaciones privadas.

Las principales conductas que pueden enmarcarse como corrupción son: soborno, clientelismo, nepotismo, compra de votos, corrupción tributaria, corrupción privada.

Una de las conductas corruptas que más afecta el erario público y la institucionalidad es la corrupción en la contratación pública.

En Colombia no existe una política pública anticorrupción. No se ha incorporado en la agenda de los gobiernos el diseño y ejecución de políticas anticorrupción. Desde el año 2011 el Gobierno Nacional a través de la Secretaría de la Transparencia construye un documento de política pública sobre el tema. No obstante lo anterior, este tema no es prioritario en la agenda del actual gobierno.

La corrupción a nivel regional ha aumentado. Como causas de la misma, se citan la poca capacitación de los mandatarios locales, especialmente en los municipios pequeños y la falta de criterios objetivos a la hora de elegir a los mandatarios regionales, en donde imperan criterios de gamonalismo y clientelismo más que el perfil y la idoneidad de los candidatos. Así mismo, en el ámbito regional, las oficinas de control interno, las personerías y contralorías no tienen la independencia y la capacidad de investigación para abocar con la suficiente contundencia los hechos irregulares que son denunciados.

El atraso y los altos niveles de corrupción en Bogotá, se debe ante todo a que no ha habido una apropiación de la ciudad por parte de su población, y aún más grave, por parte de las clases dirigentes. Esto es debido a la gran masa humana de migrantes que constituye su población, lo cual la lleva a consolidarse como la “ciudad de nadie”. Esta situación se ve agravada cuando los dirigentes políticos no construyen para la ciudad sino para sus ambiciones personales: la ciudad es solo un “trampolín” para llegar al Congreso de la República y la Alcaldía un “trampolín” para llegar a la Presidencia de la República.

Durante los últimos años en Bogotá se estructuraron cuatro modelos de gobierno:

Primer período: Un modelo tradicional bajo las alcaldías de Hernando Durán Dussán, Augusto Ramírez Ocampo, Diego Pardo Koppel, Julio César Sánchez, Juan Martín Caicedo Ferrer y Andrés Pastrana, cimentado en disciplina de partido y sobresaliente solamente por la construcción de puentes y obras sin trascendencia.

Segundo período: Un modelo revolucionario que empezó con Jaime Castro Castro, que modernizó el sistema tributario y robusteció las finanzas de la ciudad y continuó con las alcaldías de Lucho Garzón, Antanas Mockus Sivickas y Enrique Peñalosa. Con estos últimos se implementaron criterios de pedagogía para el desarrollo social, cobertura en servicios públicos para las clases bajas y un modelo de ciudad integral con zonas de recreación como parques públicos, ciclorutas y ciclovías. La principal característica de este período es que hubo continuidad en políticas públicas y en desarrollo e infraestructura.

Tercer período: El del obscurantismo que estuvo enmarcado por acciones de corrupción y escándalos del Alcalde Samuel Moreno Rojas. En este período se develan prácticas corruptas que involucran al Alcalde, el Consejo Municipal, la Contraloría Distrital y los contratistas.

Cuarto Período: Es el de la Bogotá Humana de Gustavo Petro, que combatió decididamente la corrupción, pero por el tema de las

basuras no ha podido desarrollar buena parte de su programa de Gobierno, por la inestabilidad política durante su mandato debido al fallo en su contra del procurador Ordóñez.

Para prevenir y controlar la corrupción se requiere la creación de un órgano de control que adelante acciones contundentes y oportunas, y ejecute sanciones ejemplarizantes. Para lograr este objetivo se requieren unas reformas al control fiscal que contemplen, como mínimo, aspectos relacionados con la prevención del daño, la financiación de las contralorías, el sistema de elección de contralores, la carrera administrativa especial de las contralorías, la articulación del control fiscal interno con el control fiscal posterior y la creación de sanciones por el no fenecimiento de la cuenta.

BIBLIOGRAFÍA

ARDILA BARRERA, Jaime. Pedagogía, prevención y control social para un manejo eficiente de los recursos públicos. Propuesta para aspirar al cargo de Auditor General de la República. Bogotá, D.C., 2011.

Auditoría General de la República. La impostergable reingeniería del control fiscal territorial. Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal. Elaborado por la Oficina de Estudios Especiales de la Auditoría General de la República, con la asesoría especializada de los doctores Juan Carlos Peláez Gutiérrez, Guillermo Ernesto Tuta Alarcón, Gustavo García Figueroa. Bogotá, 2012.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado. <http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/InformeDesplazamientoForzado>.

ARELLANO, Federico. «Contratación: cartel y carrusel». Periódico “El Colombiano”. http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/contratacion_cartel_y_carrusel

AZCONA, Jesús. Para Comprender la Antropología. Editorial Verbo Divino, 1987, Navarra.

BAUTISTA PÉREZ, Manuel. El Tsunami de la corrupción. ¿A dónde nos lleva? <http://www.otraspoliticas.com/politica/el-tsunami-de-la-corrupcion-a-donde-nos-lleva>

BAUTISTA, Oscar Diego. Tesis de Maestría en Ciencia Política. La ética en los servidores públicos. Universidad Pedagógica Nacional, México. 2001.

BERTRAND de Speville. Superando la Corrupción. Editorial Planeta. Bogotá, D.C., 2011.

CARVAJAL CELEMÍN, Luis Bedredín. Ética Pública y Control a la Corrupción Administrativa. Estudio realizado para la Auditoría General de la República. Bogotá, D.C., agosto de 2011.

CARRASCAL CONDE, Alonso. Revista Dixi. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas. Bucaramanga. Edición No. 2 Noviembre de 1999, <http://www.revistagobierno.com/portal/index.php/politica/conflicto-y-justicia/5983-qcarrusel-de-la-contratacion>.

Conferencia con Fernando Savater: "Ética y Ciudadanía Revista de Humanidades. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. núm. 8. México, 2000.

DE ZAN, Julio. La ética, los derechos y la justicia. Fundación Konrad-Adenauer. Uruguay, 2004.

D'AGOSTINO, F. Filosofía del Diritto, en Filosofía y Ética. Deliberaciones sobre la política y globalización. Bogotá: Universidad libre de Colombia. Año 2011.

DUSSEL, Enrique; Ética de la liberación: en la edad de la globalización y de la exclusión. Ed. Trotta, segunda edición. Madrid: 1998.

Departamento Administrativo de la Gestión Pública, Riesgos de Corrupción en la Administración Pública, Banco Mundial, Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, 2000.

El Espectador. Bogotá D.C., 20 de marzo de 2013.

El Espectador. Cristina de la Torre. Bogotá, D.C., 23 de Julio de 2012.

El Espectador. Separata Especial. "El valor de los valores" Editorial. Cristina de la Torre. 22 de marzo de 2013.

El Espectador. Separata Especial. "El valor de los valores" Editorial. 22 de marzo de 2013.

El Tiempo. Gonzalo Gallo. Bogotá, D.C., 18 de agosto de 2011.

El Tiempo. P. Pedro F. Mercado. 12 de Abril de 2013.

Filosofía y Ética. Deliberaciones sobre la política y globalización. Universidad Libre de Colombia. Jaime Alberto Ángel Ramírez, Coordinador. Bogotá, D.C.

GUARIGLIA. Osvaldo. Educar. El portal educativo del Estado argentino. <http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml>.

HODGSON, Geoffrey y JUANNING, Shuxia. Revista de Economía Institucional. "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista" Universidad Externado de Colombia. Volumen 10. Número 18. Bogotá. 2008.

La ética y el capitalismo. Revista Dinero. Abril 25 de 2012, <http://www.dinero.com/opinion/articulo/la-etica-capitalismo/149515>

LONDOÑO, Margarita. La pesca de delfines. Revista Kien&ke. <http://www.kienyke.com/kien-escribe/la-pesca-de-delfines/>

Le monde diplomatique. Carlos Mario González Restrepo. Malem, Jorge. (2002), La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Barcelona, Editorial Gedisa. Abril de 2013.

MARTÍNEZ CORTÉS, Javier. La ética de Kant. <http://arvo.net/seccion-immanuel-kant/la-etica-de-kant/gmx-niv547-con11943.htm>

MISAS ARANGO, Gabriel. Diseño y aplicación de instrumentos, metodologías y mecanismos para disminuir la corrupción en la administración pública en Colombia, con un sistema periódico de medición, Coordinador del Estudio. Bogotá, D.C., diciembre de 2004.

ORTIZ, José María. La hora de la ética empresarial. Mc Graw-Hill. España. 1995.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. Documento técnico de base para el desarrollo del proyecto: Pedagogía, Prevención y Control Social en la lucha frontal contra la corrupción. Estudio elaborado para la Auditoría General de la República. Bogotá, D.C., 2011.

Perspectivas de la Filosofía del Derecho. Universidad libre. Facultad de Filosofía. 2010. Bogotá D.C.

Pontificia Universidad Javeriana. La Educación desde las Éticas del cuidado y de la compasión. Editorial Javeriana, Bogotá, 2004

REALE, Giovanni. Antiseri, Darío. Historia de la Filosofía Tomo I. Editorial San Pablo, Edición 2007.

Red del Pacto Global Colombia. <http://www.pactoglobal-colombia.org/corruptcion.html>.

Revista de Humanidades. Núm. 8. Conferencia con Fernando Savater. "Ética y Ciudadanía". 2000.

Revista Dinero. Bogotá, D.C., Abril 27 de 2012.

Revista Gobierno. Bogotá, D.C. Carrusel de la contratación.

Revista nueva época. No. 36. Junio de 2011. Alejandro Castilla Rivas.

Revista Observaciones filosóficas. Madrid. España.

Revista Semana. El Segundo Bogotazo. Bogotá, D.C., 13 de abril de 2013.

Revista Semana. Domingo Bogotá, D.C., 21 de Abril de 2013.

Revista Sínderesis. La Grave Sofisticación de la Corrupción. Auditoría General de la República. Bogotá, D.C., 2010.

RODRÍGUEZ, José Antonio. Ética, razón vital y conciencia de crisis en Ortega y Gasset; la influencia kantiana. Universidad Complutense de Madrid. <http://www.observacionesfilosoficas.net/eticaortega.html>.

SANABRIA DUQUE, Álvaro. La Mafia no creo un nuevo país. Reforzó el de siempre. Le monde Diplomatique. Edición 104. 11 de septiembre de 2011. <http://www.desdeabajo.info/fondo-editorial/le-monde-diplomatique/edicion-104>

SAVATER, Fernando. Ética y Ciudadanía. Citado en Perspectivas de la Filosofía del Derecho. Universidad libre. Facultad de Filosofía. 2010.

Transparencia por Colombia. Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Bogotá, D.C., 2011.

UNGAR, Elizabeth. <http://www.elespectador.com/opinion/columna-411591-un-pais-jmsc>.

Universidad del Rosario. Control Fiscal Territorial. Fundamentos de Reforma. Clara López Obregón. Publicación en asocio con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, D.C. Septiembre de 2006.

Universidad Externado de Colombia. Revista de Economía Institucional. Geoffrey Hodgson y Shuxia Juannng. La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. Bogotá, D.C. Volumen 10. Número 18. 2008.

Universidad libre de Colombia. Facultades de Filosofía y de Derecho. Crítica y fundamentación de la política y los derechos humanos. Ángela Patricia Rincón Murcia. Bogotá, D.C.

Universidad Libre. Perspectivas de la Filosofía del Derecho. Facultad de Filosofía. Rubén Alberto Duarte Cuadros. Coordinador. 2010. Bogotá, D.C.

Universidad Libre. Problemas de la filosofía del derecho, la política y la argumentación jurídica. Jaime Alberto Ángel Álvarez; Rubén Alberto Duarte Cuadros; Pablo Elías González Monguí. Coordinadores. Bogotá, D.C.

