

## Reseña No. 16

**Información bibliográfica:** Reyes, Guerrero, L.– 2018 – *¿Necesita Colombia una comisión internacional para luchar contra la corrupción? Evaluación de una opción de política pública* – Bogotá, 184 páginas - Universidad Javeriana

Reseñado por: Luz Angela Valenzuela Acosta. Economista, Especialista en Finanzas Corporativas, Especialista en Filosofía Contemporánea y Candidata a Magister en Filosofía Contemporánea – 2020.

**Contexto:** De acuerdo con el documento denominado: *Hacia una primera reflexión sobre políticas anti-corrupción: Algunos insumos para la implementación de la convención de las naciones unidas contra la corrupción desde la experiencia de América Latina* (2013): Las políticas públicas implementadas por los países de la región, han presentado avances en los últimos años. No obstante, todavía queda mucho por hacer al respecto: “La corrupción es un fenómeno que cambia, muta y se transforma y que además traspasa fronteras, por lo que es fundamental que haya un trabajo coordinado entre todos los actores implicados.” (PNUD, 2013, Pág.1). De esta forma, es claro que, además de la reflexión y concientización sobre la problemática de la corrupción, es necesario contar con la cooperación tanto a nivel local como global, para la implementación de políticas públicas eficaces, dado que, como problema complejo y transversal, involucra a todos los sectores de la sociedad global. Al respecto, debe considerarse, además, que algunos instrumentos de política pública anticorrupción, a pesar de que ofrecen normas y reglamentos de conducta, no tienen la fuerza jurídicamente vinculante (*soft law*), para lograr los efectos deseados.

**Síntesis del contenido:** De acuerdo con lo anterior, este ensayo se expone en ocho (8) capítulos así: En el primer capítulo se presenta la introducción. El segundo capítulo trata la corrupción como problema económico. En el capítulo tres, se exponen tratados y convenios, sobre el derecho internacional público contra la corrupción, haciendo referencia a las prácticas consuetudinarias, y el *Soft law*. El capítulo cuarto, ofrece algunas experiencias internacionales, exponiendo las políticas públicas aplicadas en cada caso. El capítulo quinto, hace referencia a la corrupción en Colombia. El capítulo seis, relaciona algunas entrevistas semiestructuradas, realizadas a personas que han tenido conocimiento directo o indirecto, sobre el problema de la corrupción. A partir de éstas, el autor relaciona algunas propuestas para enfrentar el problema de la corrupción. Finalmente, los capítulos siete y ocho, presentan la propuesta concreta del autor sobre la problemática, y se relacionan conclusiones.

Así las cosas, partiendo de la hipótesis identificada y presentada por el autor: “La corrupción como un problema económico, requiere una solución a partir de las fuentes del Derecho Internacional Público”. (pág.12), en el primer capítulo se hace una introducción al problema, aludiendo la importancia de considerar las Comisiones Internacionales de lucha contra la corrupción, para contar con el apoyo correspondiente. (págs. 8-13).

El segundo capítulo denominado: *La corrupción como problema económico* – ofrece un contexto sobre la pertinencia de aproximar la problemática desde el contexto económico. No obstante, como se verá, el párrafo a continuación relacionado, no es claro. Más bien, es bastante confuso y desacertado, teniendo en cuenta que no aborda la temática, considerando las apreciaciones referenciadas por Susan Rose-Ackerman (en el párrafo precedente del documento), en el que se expone la redistribución del ingreso que realizan los gobiernos desde el gasto social, sobre el cuál tienen el control, instituciones y funcionarios a través de la contratación pública en la que participa el sector privado, expectante a obtener un beneficio propio, a través de disminución de costos y otras prácticas, violando la ley con la comisión de sobornos. (pág.15):

De esta manera, la corrupción afecta directamente la igualdad de las personas ante las entidades que ofrecen servicios, así como la misma prestación de estos servicios por parte del Estado y los gastos que estos generan, pues aquel que está pagando un soborno ante un funcionario público, está accediendo a servicios por un mayor valor pero que le asegura el acceso efectivo al servicio aunque se encuentre incumpliendo las normas establecidas legal y socialmente. (Reyes, 2019, Págs.14 y 15).

No obstante lo anterior, esta situación se aclara en los párrafos subsiguientes:

Al realizar este tipo de acciones, aunque el consumidor esté pagando un mayor precio por el servicio, este dinero no será recolectado efectivamente por el Estado para que luego sea invertido en la sociedad, sino que le genera al servidor público que recibe el sobreprecio un beneficio personal (ilegal), para que sea efectiva la prestación del servicio al que se intenta acceder. Todo en detrimento de los demás ciudadanos interesados en el mismo servicio. (Reyes, 2019, Pág.16).

Sobre el desarrollo del capítulo se pueden identificar aspectos de la corrupción como problema económico como los siguientes: Genera mayores costos y precios más altos en la contratación pública, incrementa la pobreza y la desigualdad social, y, obstruye la gobernanza.

La finalidad del Estado y los bienes públicos que debe brindar se convierten en una fuente de riqueza ilegal para los servidores públicos y un sistema en el cual se le facilitan beneficios a quienes pueden pagarlos y no un servicio público para todas las personas de una comunidad. (Reyes, 2019, Pág.16).

El capítulo III, *Relevancia de las Fuentes de Derecho Internacional Público para la lucha contra la corrupción*, se extraen las ideas más significativas: "...las principales fuentes de derecho Internacional Público son aquellas mencionadas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia".(pág.18). **a) Tratados y convenios internacionales: Convención ONU contra la Corrupción – 2005 - Ratificada por 168 Estados, en la que se expone el cumplimiento del ordenamiento jurídico, lucha eficaz y coordinada contra la corrupción, tipificación de delitos como: soborno, malversación de**

fondos (peculado), tráfico de influencias, y, “la investigación sobre alguno de los delitos tipificados a los que se refiere la convención ya se encuentra avanzada, se debe permitir su extradición para que cumpla su pena en el país que cometió el delito.”(pág.20). **Convención Interamericana contra la Corrupción - OEA (1997)** – Enfocada Sectores Público y Privado. “La Convención Interamericana realiza un enfoque al sector público, incluyendo al funcionario público en casi la totalidad de delitos que condena”.(pág.21). **Organización Mundial del Comercio (OMC)** - 2014: Principios de transparencia e igualdad de condiciones. “La Convención Interamericana realiza un enfoque al sector público, incluyendo al funcionario público en casi la totalidad de delitos que condena...”. (pág.21). **b) Costumbre**: “La existencia de una práctica reiterada y con carácter uniforme, llevada a cabo por sujetos del Derecho Internacional Público con la convicción de que se está realizando en el marco de cumplimiento de una norma jurídica”. (Reyes, 2019, Pág.23). No es fuente confiable, refiere el autor: “...en el caso de la lucha contra la corrupción no es posible detectar relevancia de la costumbre, pues al ser la costumbre una práctica reiterada que es variable a la luz de cada jurisdicción, no sería una fuente confiable para ser aplicada”. (pág.23). La costumbre varía a la luz de cada jurisdicción y corresponde a un medio auxiliar de interpretación (CIJ). “Quizás su única posible aplicación ocurriría en la configuración de nuevas convenciones anticorrupción que tomaran en cuenta las prácticas de políticas públicas de diversos países o a la comunidad internacional”. (pág.24). **c) Soft Law**: Esta figura, hace referencia a fenómenos relacionados con el derecho positivo y la interpretación que se ha realizado en el ámbito internacional (UE), y local: “El *soft law* desempeña distintas funciones que coexisten con el sistema de *hard law*. El *soft law* juega un papel en el ordenamiento jurídico que muestra la gradual diferenciación de su normatividad. (Pastore, 2017,Pág.75). Al respecto, Reyes menciona: “...figura difícil de definir para algunos doctrinantes del Derecho Internacional”. (pág.25). De esta forma, corresponde a una herramienta a través de la cual, Organizaciones Internacionales formulan recomendaciones, que, a pesar de no ser vinculantes con el ordenamiento jurídico, pueden producir efectos prácticos. No obstante, no es obligatorio aplicarlo. Al respecto, el autor refiere algunas recomendaciones de la OCDE, para mejorar las prácticas de las políticas públicas, referidas al delito de cohecho, practicado por algunos servidores públicos internacionales. Además, organizaciones como Transparencia Internacional (TI), ofrecen algunas herramientas para medir este delito, entre las que se cuenta el Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC). Otro de los ejemplos sobre la práctica, lo constituye la Cumbre Mundial Anticorrupción, y, el Proyecto de Justicia Mundial - Rule of Law Index. “...en el cual, se realiza un reporte sobre la vigencia del Estado de Derecho en aquellos países en los cuales tienen acceso a información conforme a la metodología que ha adoptado WJP”.(pág.30).

El capítulo IV: *Experiencias Internacionales*. Reyes incluye este punto para observar cómo algunos países han trabajado para contrarrestar la corrupción e impunidad, con la participación en Misiones de Conciliación para la resolución de conflictos. Entre éstas, se incluyen: • **Análisis de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)** – Acuerdo de Paz para la terminación de la Guerra Civil (1996) - Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado, para mejorar condiciones como: exclusión económica, dictaduras, reforma agraria e institucionalización del anticomunismo. (págs.32-58) • **Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)** (2016) – Por solicitud del gobierno, se convocó a la Organización de los Estados

Americanos (OEA), para trabajar sobre la prevención y combate a la corrupción, también se hicieron reformas de la Justicia, Política-Electoral y Seguridad pública. (págs.58-68). • **Análisis de otras experiencias de lucha contra el crimen y la corrupción transnacional:** En este ítem, Reyes refiere la participación de otras comisiones para consolidar el desarrollo económico y cultural, después de enfrentar el delito de corrupción. “Aunque en Latinoamérica la Comisión de Guatemala fue la primera de este tipo, en otros lugares del mundo ya se han utilizado otros modelos similares para luchar contra la corrupción y la impunidad.”(pág.69). Entre éstas se cuentan: África y Asia – Lucha contra la corrupción: Indonesia (2004), Hong Kong (1971-1974), Singapur (1952), estas experiencias pretendieron el restablecimiento de la democracia, integración, mayor participación ciudadana y cambio cultural en la sociedad y obtener apoyo económico del FMI, integración, y un cambio cultural. (págs.58-80).

Posteriormente, el autor presenta algunas opiniones expuestas por autores, como Andrew Hudson y Alexandra W. Taylor; Tove Nyberg, (respecto de las ventajas); y, Robert Williams y Alan Doig (respecto de las desventajas) sobre el *Éxito o Fracaso de las Comisiones para luchar contra la Corrupción* – que han pretendido mejorar los estándares económicos y de protección a los derechos de los ciudadanos. Reyes, hace una evaluación general, sobre las ventajas y desventajas identificadas en los procesos, con el concurso del gobierno y las comisiones internacionales que puede resumirse así: **Ventajas:** • Sociedad informada, • Protección a testigos por las denuncias presentadas, • Fortalecimiento del sistema penal local (fiscalía, policía, jueces), • Procesos administrativos que ofrecen seguridad y procedimientos, • Propuestas legislativas, para expedir leyes y normas, • Trabajo con las Autoridades de policía y Organismos de control, y, • Establecimiento de campañas de prevención contra la corrupción. (págs.80-86). Respecto de este punto, debe tenerse en cuenta el fracaso de las comisiones que luchan contra la corrupción. Al respecto, el autor expresa: “El texto de Robert Williams y Alan Doig atribuye el fracaso de las Comisiones que luchan contra la corrupción a unos siete *pecados capitales*.” que pueden relacionarse como **Desventajas** así (págs.89-93): • Compromiso político: “...su verdadera finalidad puede ser calmar la opinión pública y no utilizarla para cumplir con las metas que se disponen al momento de su creación”.(pág.87); • Reformas macroeconómicas: “Si no se realizan reformas de carácter macroeconómico para ayudar a contrarrestar los problemas de la corrupción, la Comisión se encontrará saturada con casos y no podrá proporcionar soluciones efectivas”. (pág.87); • Cooperación – Gobernabilidad: “Si las Comisiones son las únicas entidades que luchan dentro del país contra la corrupción será muy difícil que logren resultados”. (pág.87); • Regulación normativa: “...Si las normas que se utilizan para luchar contra la corrupción son ambiguas, inadecuadas y de difícil aplicación”. (pág.88); • Organización: investigación, sanciones y campañas de prevención: “La Comisión que se utiliza en un país no puede tener el modelo adecuado para otro país” ...” no se puede enfocar únicamente en la investigación de actos de corrupción, sino que debe haber un balance entre la investigación, la sanción y las campañas de prevención de corrupción.”... “...la Comisión se debe abstener de establecer enlaces con los diferentes partidos políticos e incluso con el Presidente, pues esto puede generar decisiones viciadas y críticas en el desempeño de sus labores” (pág.88); • Desempeño ineficiente: “Es usual que las Comisiones sean ineficientes e ineficaces pues el personal

que contratan tiene muy poca experiencia y en caso de que la tengan, mantenerlos en el trabajo es muy difícil, debido a mejores ofertas salariales”. (pág.88); y finalmente, la • Continuidad de la comisión. *Análisis de las Comisiones Internacionales a través del Derecho Internacional y su compatibilidad con la Constitución y la legislación colombiana*: Las Comisiones Internacionales, son el resultado de las diferentes Convenciones Internacionales en que ha participado el país. (ONU – OEA). Estas Convenciones deben considerar la soberanía del país y respeto por la Constitución y las Leyes internas. La financiación puede provenir de Organismos Multilaterales de Crédito, o el aporte de otros países, a partir de donaciones.

En ausencia de precedentes sobre el tema es incierto como abordaría la Corte la consistencia de un mecanismo internacional de apoyo a las instituciones del país encargadas de la lucha contra la corrupción pero puede anticiparse que no aceptaría ninguna forma de sustitución del marco constitucional existente, de modo que la comisión propuesta tendría que limitarse a tareas de apoyo y fortalecimiento de las entidades previstas en la Carta. (Reyes, 2019, Pág.104).

Reyes refiere, que para la transición hacia el postconflicto (proceso de paz en Colombia) sobre la que, ya varios Organismos Internacionales han aportado recursos (Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, BID y algunos países), podría establecerse una Comisión Internacional Anticorrupción, para que el proceso esté rodeado de garantías y así evitar los actos de corrupción sobre los recursos recibidos. (pág.107).

Finalmente, el autor relaciona unas conclusiones que se pueden resumir así: \* Colombia cuenta con un amplio marco legislativo para luchar contra la corrupción. No obstante, a pesar de la normatividad vigente, se presentan muchos casos de corrupción en el país, por lo cual sería importante (en algún caso), solicitar una Comisión Internacional, para disponer de la experiencia de cooperación internacional. \* Debe trabajarse más en medidas de prevención e identificación de riesgos y control de la corrupción a nivel interinstitucional, por cuanto se evidencian situaciones de ineficiencia e ineficacia de las entidades responsables de la gestión de los recursos públicos. Para el efecto, es necesario contar con los organismos de vigilancia y control, como la Procuraduría y Contraloría. (págs.113-116).

**Comentario:** El documento reseñado evoluciona en general, de manera organizada y detallada sobre el significado y consecuencias corrupción. No obstante, el abordaje desde la economía no expone la profundidad requerida, máxime, cuando la hipótesis planteada, lo incluye expresamente. Esto, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico, y cultural que abarca esta ciencia social. Su relación con las implicaciones del flagelo de la corrupción merece una tratamiento más profundo y significativo. El abordaje de los Organismos Internacionales, sobre de la lucha contra la corrupción y las fuentes del derecho internacional enunciadas, incluye aspectos importantes. Respecto del marco normativo de la legislación colombiana contra la corrupción, también es importante mayor profundización, por cuanto lo que se propone, es un análisis comparativo con las fuentes del derecho internacional.

**Conclusión:** A partir de lo expresado, este ensayo cumple parcialmente con la hipótesis planteada, teniendo en cuenta que, con la información aportada, no puede determinarse claramente, si en realidad Colombia requiere una solución desde las fuentes del Derecho Internacional Público para enfrentar el problema de la corrupción, porque tampoco se presenta la evaluación de una política pública desde la cual se pueda abordar el problema. Además, las conclusiones son muy generales, porque están en sintonía con el desarrollo de la temática.

**«Fin de la reseña»**