



LA INTEGRIDAD PÚBLICA, SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y SU APOORTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EN COLOMBIA.

María Esperanza Vega Goyeneche
25 de septiembre de 2024

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	2
2. ¿Qué es la Integridad Pública y como se relaciona con la lucha anticorrupción?	3
2.1 Las Organizaciones Públicas.....	3
2.2 La Lucha Contra la Corrupción.....	4
2.3 La Integridad Pública	7
3. Evolución constitucional de la Integridad Pública y otros conceptos relacionados, en Colombia	8
3.1 Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta (30 de agosto de 1821). .	9
3.2 Constitución de 1830	11
3.3 Constitución de 1832	12
3.4 Constitución de 1843	13
3.5 Constitución de 1853	13
3.6 Constitución de 1858	14
3.7 Constitución de 1863	15
3.8 Constitución de 1886	15
3.9 Constitución de 1991	16
4. La percepción de la corrupción como problema estructural en la sociedad Colombiana.	18
5. La Integridad Pública y su aporte concreto en la lucha contra la corrupción	
6. Conclusiones	22
7. Bibliografía	23

1. INTRODUCCIÓN

Las diferentes Constituciones de Colombia, han reflejado cada uno de los momentos socioeconómicos y políticos del país, resaltando aquellos aspectos que la sociedad considera fundamentales para regir los destinos de la Patria. En la Colombia contemporánea un tema que cada vez toma más relevancia es la *lucha contra la corrupción*, ya que, para muchos autores y pensadores nacionales, y hasta para el *ciudadano de a pie* es el *origen de todos los males* nacionales, o por lo menos, el factor que más agrava todas las situaciones conflictivas, por sencillas que, en principio, parezcan.

En tal sentido, cobra relevancia indagar cómo ha sido el abordaje de la lucha contra la corrupción pública en Colombia a lo largo de la historia, para entender la evolución de muchos conceptos que hoy son de uso común, pero que no necesariamente aparecieron en la *jerga* jurídica desde el principio de la República, debido, quizá, a que no se consideraban socialmente necesarios.

Actualmente, es frecuente escuchar o manejar conceptos como, ética del servidor público, probidad, moral pública, Integridad Pública, entre otros, como elementos fundamentales en el desempeño de la labor de los servidores públicos. No obstante, resulta interesante y, constituye una de *las piedras angulares* de esta investigación, conocer si estos conceptos ya existían desde nuestras primeras Constituciones, cómo se consideraban y cuál ha sido el manejo y la evolución de los mismos a lo largo de la historia.

Por consiguiente, en esta investigación se revisarán cada una de las nueve Constituciones políticas que ha tenido el País, desde su formación el 7 de diciembre de 1819 durante el Congreso de Angostura, cuando se creó la Gran Colombia, y su reafirmación con la Constitución de Cúcuta en 1821, hasta nuestra actual Norma de Normas.

Los cambios en el manejo y uso de los términos serán indicadores de los cambios en la sociedad colombiana, así como también de la visión del Estado respecto a la conducta de sus funcionarios. Desde hace varias décadas, pareciera que vivimos en una época dónde la corrupción hace *mella* en la sociedad a todos sus niveles y esto ha significado que nuestro marco Constitucional y legal busque blindar cada vez más y mejor el desempeño de la gestión pública. Sin embargo, esta investigación de la evolución histórica y el respectivo aporte de la Integridad en la lucha contra las acciones corruptas se enfoca en dejar mensajes clave de un país que, pese a los profundos cambios y diferencias políticas que ha vivido, debe recuperar la integridad y la confianza institucionales y en eso se empeñan los diferentes gobiernos, en particular el de este cuatrienio cuya bandera insigne en su campaña política fue la lucha frontal contra los corruptos. Labor que no cesa de desarrollar desde diferentes aspectos e instituciones.

2. ¿Qué es la Integridad Pública y como se relaciona con la lucha anticorrupción?

2.1 Las Organizaciones Públicas

Una institución pública es una entidad creada y financiada por el Estado y controlada por éste, para cumplir funciones y prestar servicios que se consideran de interés público, es decir, desarrollar acciones para servir a la ciudadanía, al tiempo que, gestiona recursos públicos provenientes mayoritariamente de impuestos, de manera que se garantice el bienestar social, la seguridad, la educación, la salud y otros servicios esenciales. Este tipo de entidades no busca, salvo contadas excepciones, como las Sociedades de Economía Mixta¹, generar beneficios económicos para sus *propietarios o accionistas*.

Así, las instituciones públicas deben operar bajo principios de transparencia y rendición de cuentas, reportando regularmente sobre su desempeño y el uso de recursos mediante auditorías y supervisiones por parte de otras entidades estatales denominadas: **órganos de control**.

El servicio público abarca no sólo las organizaciones públicas, sino principalmente a los servidores que trabajan en estas instituciones, los cuales tienen una responsabilidad directa hacia la ciudadanía y el cumplimiento de las normas, que puede traducirse, a su vez, en el cumplimiento de su deber funcional.

De este modo, el carácter público del Estado implica que toda persona involucrada en su gestión debe estar comprometida y alineada, tanto ética como profesionalmente, hacia el mismo cumplimiento de los propósitos misionales del servicio respecto a todos los ciudadanos, buscando siempre los mejores métodos y resultados, al tiempo que, debe estar siempre dispuesto para rendir cuentas de su gestión, directamente ante la ciudadanía y ante las instituciones que la representan. Fruto de ese trabajo justo, equitativo, transparente y ético, se construye la confianza de la población, la cual dota de legitimidad al servicio público.

Esta legitimidad es un elemento crucial y estructurante para el funcionamiento del Estado, ya que cuando los ciudadanos consideran que la prestación de servicios públicos se lleva a cabo mediante proceso diáfanos y legítimos, su compromiso con el cumplimiento de las reglas y normas aumenta. (UNODC 2019).

De acuerdo con la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (UNCAC 2005), en su Artículo 2, un servidor o funcionario

¹ Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. (Artículo: 97 - Ley 489 de 1998)

público, se define como: "(i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado o no², independientemente de la antigüedad de esa persona; (ii) cualquier otra persona que realice una función pública, incluso para una agencia o empresa pública, o que proporcione un servicio público, tal como se define en la legislación nacional del Estado Parte y tal como se aplica en el área de derecho pertinente de ese Estado Parte; (iii) cualquier otra persona definida como un "funcionario público" en la legislación nacional de un Estado Parte". (Pie de página No. 2 ajeno al texto original. Creado por la autora de esta investigación).

De este modo, y siguiendo los lineamientos de la mencionada Convención, pero esta vez en su Artículo 8, se espera de cualquier funcionario, o servidor público, en el desempeño de sus funciones, que siempre observe un código de conducta marcado por la integridad, la honestidad y la responsabilidad, con el fin de prevenir cualquier hecho de corrupción. En la misma línea Lewis y Gilman (2012) definen cinco valores éticos fundamentales en el servicio público: responsabilidad, imparcialidad, justicia y equidad, evitar daños y hacer el bien. Cualquier fallo o falta relativos a estas características, llevará a la consecuente pérdida de la confianza por parte de los ciudadanos en sus instituciones y gobiernos, ya que a estas personas se les ha confiado el poder y la autoridad para tomar decisiones en nombre de la comunidad.

En Colombia, las principales instituciones oficiales encargadas de liderar la lucha contra la corrupción, mediante la prevención, investigación y sanción cuando a ello hubiere lugar son, entre otras, las subsiguientes: la Procuraduría General de la Nación, competente, dentro de muchas funciones, de la supervisión de la conducta de los servidores públicos y de la imposición de sanciones disciplinarias; la Contraloría General de la República, responsable de la vigilancia fiscal y la auditoría de los recursos públicos y, de otro lado; la Fiscalía General de la Nación, encargada de la investigación penal de actos de corrupción y de las correspondientes decisiones (absolutorias o condenatorias). Adicionalmente, la Corte Constitucional ha jugado un papel crucial en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con la Integridad Pública, asegurando que los principios de transparencia, probidad y responsabilidad sean observados en el desarrollo de la gestión estatal.

2.2 La Lucha Contra la Corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que involucra factores sociales, económicos, políticos y culturales, que se puede definir como *el abuso de poder para beneficio individual*. Incluye una amplia gama de conductas ilícitas como: sobornos, malversación de fondos, nepotismo, fraude, etc., y no es exclusivo del sector público, toda vez que también se presenta en el sector privado (Rose-Ackerman 1999). Tal concepto está estrechamente relacionado también con la falta de transparencia, la cual se refiere a la

² Por Ejemplo, quienes hacen prácticas o pasantías ad honorem.

ausencia de apertura y claridad en los procesos y decisiones gubernamentales. Ésta puede manifestarse en la retención de información, la falta de rendición de cuentas y la opacidad en la toma de decisiones, lo cual puede facilitar las acciones corruptas (Piotrowski y van Ryzin 2007).

El anómalo comportamiento corrupto del ser humano es casi tan antiguo como las primeras sociedades, pues la conducta egoísta de las personas tendiente a sacar ventaja individual de cualquier situación particular que se percibe como beneficiosa, ha sido extrañamente considerada incluso por algunos autores, a lo largo de la historia, como parte de los mecanismos de defensa y adaptación de la especie para asegurar el éxito reproductivo y la supervivencia. En esta explicación sociobiológica, se incluyó también el nepotismo como una *forma de altruismo* que en realidad busca favorecer a los parientes, ya que ayudan a asegurar la reproducción de genes compartidos (Trivers 1971; Dawkins 1976). No obstante, lo cierto es que el fenómeno de la corrupción es un problema muy complejo y fuertemente influenciado por factores contextuales, como la debilidad de las instituciones, la falta de transparencia, y algunas costumbres sociales que se fueron arraigando, por fortuna y pese a la gravedad del asunto y sus nefastas consecuencias, ha habido en nuestro País gobernantes probos que le hacen frente a dicho fenómeno, tal como ocurre en el presente.

Dentro de los diversos análisis para entender las causas de la corrupción, recientemente aparecen especialistas científicos que plantean tratarla como una patología neurológica, desarrollada por la exposición permanente de los individuos a entornos perversos. En este sentido, el Dr. Remberto Burgos, reconocido neurólogo colombiano, plantea por ejemplo que al estar un niño expuesto a entornos permanentemente marcados por la deshonestidad y la criminalidad, su *amígdala cerebral*, cuya función es enviar alertas emocionales a la corteza pre-frontal ventromedial (encargada de las acciones ejecutivas) progresivamente se va apagando, creando ciclos viciosos, alterando el círculo de recompensa (aumento de la serotonina), hasta que la persona pierde los escrúpulos por completo. Esta situación, aunada a la acción de las *neuronas espejo* que responden a actos de impunidad, llevan al afianzamiento de las prácticas corruptas en los individuos, que luego se transmite a sociedades enteras (Burgos 2017).

Otro elemento, de orden más psicológico y sociológico (pero con origen neurológico), a considerar en la caracterización de la corrupción es la llamada “miopía del futuro”, la cual se refiere al “privilegio” en la toma de decisiones, de la recompensa inmediata asociada al acto ilícito, sin pensar y sin importar las consecuencias negativas que conlleva toda mala acción; situación que parece demostrar una ausencia de control por parte de la corteza pre-frontal.

La colectivización de la “miopía del futuro” causa la “ceguera social”, que se produce cuando la sociedad privilegia las respuestas inmediatistas, hipotecando el futuro común y el de las próximas generaciones (Burgos 2017).

Por otro lado, y teniendo en cuenta la literatura analizada, se puede evidenciar que la lucha contra la corrupción se evidencia desde las antiguas Grecia y Roma, donde se establecieron normas, consistentes en multas y castigos a los comportamientos percibidos como malas prácticas por cuenta de los funcionarios o los dirigentes de los imperios respectivos que pudieran perjudicar a la polis. Como prueba de esto, basta mencionar en el caso de la antigua Grecia el Ostracismo Ateniese y el Graphē Paranomōn³. En el caso Romano, son de obligatoria referencia la Lex Acilia Repetundarum⁴ (123 a.C.), que castigaba a los gobernadores provinciales que fueran encontrados culpables de extorsión o malversación para la moralización de la administración pública, incluyendo acciones para combatir la corrupción electoral y la mala conducta de los funcionarios. Así mismo, la sociedad Griega estableció la Euthyna⁵, que era una revisión de cuentas y conductas de los magistrados al finalizar su mandato. Un espacio donde cualquier ciudadano podía presentar quejas sobre la gestión del funcionario saliente, y se realizaba una auditoría de su administración. La antigua Roma puso en marcha la Quaestio de Repetundis⁶, el cual era un Tribunal especial para juzgar casos de extorsión por parte de magistrados romanos⁷ y los Cursus Honorum⁸, una secuencia ordenada de cargos públicos que los magistrados debían seguir para asegurar que los funcionarios tuvieran experiencia y fueran responsables en su gestión.

Posteriormente, muchos otros desarrollos sociales anticorrupción como reformas administrativas y legales (creación de leyes de transparencia, acceso a la información, y protección de denunciantes), creación de instituciones y órganos de control, acciones de educación y de concientización y cooperación internacional (acuerdos y tratados internacionales) se han puesto en marcha para enfrentar y atajar de raíz el problema que se analiza en esta investigación. Es así, como a partir del siglo de las luces o del periodo de la Ilustración, figuras como Montesquieu, John Locke y Theodore Roosevelt se destacaron en la lucha contra la corrupción, gracias a la conceptualización y la introducción de acciones para promover la separación de poderes, la gobernanza transparente y mejorar la eficiencia gubernamental.

Muchos periodos después, con la creación en 1993 de organizaciones como Transparencia Internacional, por parte de Peter Eigen, y la adopción de convenios internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) marcaron también, hitos importantes.

³ El **ostracismo** era una práctica mediante la cual un ciudadano podía ser exiliado por un periodo de diez años si se consideraba una amenaza para el Estado, aunque no hubiera cometido un crimen específico. Esto podía ser usado para expulsar a funcionarios corruptos.

El **Graphē Paranomōn**, era una acusación pública contra un funcionario que proponía una ley considerada perjudicial para la polis. Si se encontraba culpable, el funcionario podía ser multado o destituido.

⁴ Creó **tribunales permanentes** para sancionar el delito de concusión de los magistrados provinciales.

⁵ El término griego **euthyna** (plural *euthynai*, "enderezamiento") era la rendición de cuentas que debía pasar todo cargo público tras la expiración de su mandato en la Grecia clásica.

⁶ Tribunales permanentes (quaestiones perpetua) para sancionar el delito de concusión de los magistrados provinciales.

⁷ Funcionarios que desempeñaban labores administrativas, políticas o militares.

⁸ Nombre que recibía la carrera política o escalafón de responsabilidades públicas en la Antigua Roma.

En América Latina, la lucha contra la corrupción se ha intensificado en las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, con la creación de diversas agencias anticorrupción y la implementación de reformas legales y administrativas en países como Colombia, Brasil y México.

En la lucha contra la corrupción resulta paradójico ver cómo, en nuestras sociedades, el camino fácil es frecuentemente el delictivo, cuando en una sociedad sana, las leyes, las normas y los acuerdos sociales, deberían dificultar lo delictivo y facilitar lo lícito, como forma efectiva de contrarrestar la “miopía del futuro” y la “ceguera social” (Burgos 2017), referidas en párrafos precedentes.

2.3 La Integridad Pública

La Integridad Pública se refiere al compromiso y la adhesión a valores y principios éticos en el ejercicio de funciones públicas. Incluye la honestidad, la transparencia, la responsabilidad, la imparcialidad y el respeto por el interés público, por parte de los funcionarios y empleados estatales.

La materialización del concepto de Integridad que ha venido analizándose en este Artículo investigativo, es esencial para generar confianza en las instituciones y asegurar que las decisiones y acciones estatales se realicen en beneficio de la sociedad en su conjunto, en lugar de beneficiar personas o grupos particulares.

De igual forma, para el desarrollo y fortalecimiento de la Integridad Pública, organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE - (2017) establecen la necesidad de poner en marcha “Sistemas de Gestión de Integridad”, los cuales se convierten en los pilares fundamentales en la lucha contra la corrupción, ya que establecen un marco ético y normativo que previene, detecta y sanciona actos corruptos, promoviendo una administración pública transparente, eficiente y responsable. Así, cuando existen principios éticos claros y articulados dentro de una cultura organizacional sólida, es más fácil guiar el comportamiento de los funcionarios, reduciendo la probabilidad de aparición de actos incorrectos, debido a un entorno donde estos son menos tolerados.

Con el fin de mantener la Integridad Pública y prevenir la corrupción, es también fundamental que existan normativas claras y estrictas, así como también, mecanismos y políticas de control, lideradas por instituciones que actúen como órganos de control para vigilar y auditar el uso de recursos públicos, e igualmente, el actuar ético de los funcionarios. Estas acciones deben ser apoyadas por otras como la educación y capacitación continuas en temas como la ética y las normas de integridad, de forma tal que se fortalezca la resistencia frente a las oportunidades de corrupción.

Como complemento de los elementos clave a la hora de promover y fortalecer la Integridad Pública en el entorno de las entidades del Estado, es crucial también involucrar a la ciudadanía en la promoción de estos valores

y en la vigilancia del comportamiento de quienes componen el aparato estatal.

Con respecto al Sistema de Gestión de Integridad Pública, este no estaría completo sin instrumentos para la aplicación de sanciones, ya que como se mencionó anteriormente, la sensación de impunidad puede promover y alentar la incidencia de actos corruptos. En este sentido, es necesario establecer sanciones claras y contundentes para los actos de corrupción acudiendo a un sistema judicial independiente y eficiente que aplique de manera justa y oportuna los castigos a los hechos de corrupción demostrados plenamente.

En el caso colombiano, el país cuenta con la Política de Integridad Pública, la cual fue adoptada mediante el Decreto 1499 de 2017. Este documento, actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como principal herramienta para lograr la coherencia de los servidores públicos y las entidades, en el cumplimiento del deber del Estado de salvaguardar el interés general en el servicio público. Para esto, propone la unión y coordinación de acciones entre las entidades, los servidores y los ciudadanos (Ruíz 2019). Como principal instrumento técnico de la Política de Integridad el Departamento Administrativo de la Función Pública creó el *Código de Integridad Pública*, según el cual, la gestión de los servidores públicos, contratistas y pasantes que trabajan al servicio del Estado Colombiano debe guiarse por siete principios: honestidad, respeto, compromiso, diligencia, justicia, solidaridad y lealtad (DNP 2024).

3. Evolución constitucional de la Integridad Pública y otros conceptos relacionados en Colombia.

La historia constitucional colombiana está marcada por los conflictos bélicos entre diversos grupos, que, a lo largo de la historia, fueron imponiendo sus visiones luego de sus victorias (Valencia-Villa 2018). Así, se puede resumir brevemente el contexto de creación de cada una de las nueve constituciones que ha tenido el país desde 1819 (momento de la batalla de Boyacá), de la siguiente manera:

“La primera, de 1821, se origina por la independencia ante los españoles gracias a la victoria de Bolívar del Puente de Boyacá en 1819; la segunda, establecida en 1830, se produce como consecuencia de la imposición del pensamiento del libertador sobre el de Santander con el fin de unificar parte de América del Sur, pero se dice que nació muerta porque la disolución era inevitable; la tercera, firmada en 1832, surge con la derrota del proyecto unificador y la muerte de Bolívar, y así el espacio dejado por el libertador fue llenado por las ideas impulsadas por Santander de crear un Estado independiente formado a través de las provincias del centro, que se denominaría “La Nueva Granada”; la cuarta Constitución es la de 1843, que se origina al terminar la “Guerra de los Supremos”, donde se ocupa el vacío de poder dejado por Santander; la quinta es la de 1853, que está impulsada por la entrada de un nuevo actor a la arena política, se trata del surgimiento de la clase burguesa en Colombia y la introducción del pensamiento liberal; la sexta, la de 1858, es ese tránsito al pensamiento liberal, con la llegada

tanto de una gran Carta de derechos como la introducción de una forma de estado federal; la séptima, la de 1863, fue la más radical de la ideología liberal de Colombia, resultado de la victoria de los liberales en la guerra de 1860-1861; la octava, la de 1886, la que más años subsistió, nace de la victoria de los conservadores en la guerra de 1885-1886; y, finalmente, la novena, de 1991, que cumple 30 años de vigencia, surge en un momento de una grave guerra interna que libró el Estado en contra de los narcotraficantes y los grupos ilegales que habían puesto en jaque los pilares fundamentales del país” (Arenas 2021, p. 50-51).

Respecto a la evolución constitucional de la Integridad Pública y otros conceptos asociados, tales como, la moral pública, la virtud, la cívica, las buenas costumbres, la responsabilidad, el buen comportamiento, la probidad, que se deben observar en los funcionarios y servidores estatales, de manera que permita hacer una aproximación a las visiones que existían en cada momento de la historia sobre la lucha contra la corrupción, se observa de manera general, una evolución reflejada en su aparición explícita, su relevancia en los textos constitucionales y la profundidad con que eran tratados. Ese proceso de maduración del marco normativo y ético de la función pública, que encuentra en la Constitución de 1991 su culmen, respecto a la lucha anticorrupción en Colombia, ilustra cómo es en épocas recientes que el fenómeno de la corrupción es mayormente percibido como un enemigo de la administración pública y de la sociedad, significando la necesidad de acciones cada vez más detalladas a nivel constitucional.

A continuación, se presentan los aspectos más relevantes de las acciones que puedan asociarse con la Integridad Pública y la lucha contra la corrupción en cada una de las nueve constituciones políticas que ha tenido nuestro país:

3.1 Constitución de Villa del Rosario - Cúcuta de 1821.

Esta constitución buscaba unificar los territorios liberados por Simón Bolívar y establecer un gobierno centralizado que garantizara la estabilidad y el desarrollo del nuevo país independiente. Aunque no se mencionan explícitamente los temas de ética del servidor público, probidad y moral pública, si existen elementos que permiten inferir de forma implícita esta intencionalidad. Esta Constitución, sentó las bases para una administración del Estado basada en principios éticos.

Por ejemplo, en el Artículo 65 se establecieron algunos elementos que pueden asociarse con la necesidad de evitar el conflicto de intereses en lo que la respecta a la conformación del Congreso, así: *“Artículo65: No podrán ser senadores ni representantes el Presidente y Vicepresidente de la República, los ministros de la Alta Corte de Justicia, los secretarios del Despacho, los Intendentes, los Gobernadores y los demás empleados públicos a quienes se prohíba por ley; los otros podrán serlo, con tal que se suspendan el personal ejercicio de sus empleos mientras duren las sesiones. Cuando un Senador o Representante sea nombrado para otro destino público, quedará a su elección admitirle o rehusarle”.* Esta Constitución

establecía también como acción de responsabilidad y buena práctica el *“juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir fiel y exactamente los deberes de su empleo”* (Artículos:185-187).

Respecto a la moralidad y la virtud, esta Carta Magna refleja las características de la sociedad de la época, que consideraba como hombres probos, capaces de representar a las provincias en el Congreso, ser parte del Ejecutivo o del poder Judicial, a aquellos ciudadanos que, además de cumplir con los requisitos para ser elegidos, entre los que estaban, no estar suspendido como sufragante por inhabilidad mental, no ser reo condenado o deudor de caudales públicos (Artículo17), debía además saber leer y escribir, tener un empleo bien remunerado y un capital económico representado en rentas o finca raíz, o bien, ser profesor de alguna ciencia (Artículos:21, 87, 95, 141). Resulta interesante que frente al requisito de ser natural o vecino de la Provincia que lo elige, se exigían mínimo 2 años de residencia en el país antes de la elección, aunque este requisito no excluía a *“los ausentes en servicio de la República, o con permiso del Gobierno; ni a los prisioneros, desterrados o fugitivos del país por su amor o servicios a la causa de la Independencia”* (Artículos: 87 y 95).

En lo que concierne a la Integridad Pública, se establecía que *“La Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al Presidente de la República, al Vicepresidente y a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social”* (Artículo 89). Mientras que *“Los demás empleados de Colombia están sujetos a la inspección de la Cámara de Representantes, y podrán acusarlos ante el Senado por el mal desempeño de sus funciones, u otros graves crímenes. Pero esta facultad no deroga ni disminuye la de otros jefes y tribunales para velar la observancia de las leyes, y juzgar, deponer y castigar según ellas a sus respectivos subalternos”* (Artículo 90). Así mismo, se establecía que *“Es una atribución especial del Senado ejercer el poder natural de una Corte de Justicia, para oír, juzgar y sentenciar a los empleados de la República acusados por la Cámara de Representantes en los casos de los Artículos: 89 y 90”* (Artículo 97). Mientras el funcionario era juzgado quedaba suspendido de sus funciones (Artículos: 100 - 103).

Adicionalmente, era función del Presidente de la República: *“suspender de sus destinos a los empleados ineptos o que delincan en razón de su oficio; pero avisará al mismo tiempo al tribunal que corresponda, acompañándole de expediente o los documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes”* (Artículo 125). De otro lado, la buena conducta en el caso de los jueces era premiada con la permanencia en sus cargos *“todo el tiempo de su buena conducta”* (Artículo 145).

El tema de la rendición de cuentas era abordado también en esta constitución en el *“Artículo 130.- También dará a cada Cámara cuantos informes pida; pero reservándose aquellos cuya publicación no convenga por entonces, con tal que no sean contrarios a los que presenta”* y en los Artículos: 135 y 139 respecto al Consejo de Gobierno y a los Secretarios de

Despacho que también debían presentar reportes anuales de sus gestiones al Congreso.

Finalmente, en lo relativo a evitar otras malas prácticas de los funcionarios y servidores públicos, como el cohecho, el Artículo 182 establecía que *“Cualquiera persona que ejerza algún empleo de confianza u honor bajo la autoridad de Colombia, no podrá aceptar regalo, título o emolumento de algún Rey, Príncipe o Estado extranjero sin el consentimiento del Congreso”*.

3.2 Constitución de 1830

Esta constitución, promulgada aún durante la presidencia de Simón Bolívar, fue el resultado del Congreso Admirable desarrollado el 5 de mayo de 1830. El principal objetivo de ésta fue intentar mantener infructuosamente la unión de la Gran Colombia, debido a los intereses separatistas de Venezuela. Por esta razón, esta Constitución tuvo un periodo de aplicación muy corto y varios historiadores frecuentemente se refieren a ella aduciendo que *“nació muerta”* (Arenas 2021). No obstante, el texto mantenía principios similares a los de 1821 en cuanto a la moral pública.

Al igual que en la Constitución de 1821, la moralidad y la virtud asociadas a la posibilidad de ocupar cargos públicos, tales como, ser elegido miembro de la Asamblea Parroquial, ser Presidente, Ministro, Magistrado de Alta Corte, Diputado en las Cámaras de Distrito, entre otros, exigía cumplir con unas características sociales que lo destacaban del resto de los ciudadanos, al tiempo que le exigían contar con un capital económico importante (Artículos: 14-16, 22, 50, 62, 82, 111, 129).

Así mismo, en lo relativo a la Integridad Pública se establecía que *“El Senado en calidad de Corte de justicia conocerá privativamente de las acusaciones contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Consejeros de Estado, en los casos de responsabilidad especificados en la Constitución y contra los Magistrados de la Alta Corte y Procurador General de la nación, por las faltas graves que cometan en el desempeño de sus funciones”* (Artículo 51). En el mismo sentido, esta Constitución prohibía de manera explícita actuaciones del Jefe del Ejecutivo, de los Ministros Secretarios de Estado y de otros funcionarios públicos, que pudieran infringir la ley, en lo que respecta al uso de los recursos públicos, el abuso de poder, la inobservancia de la ley, la concusión, entre otros delitos (Artículos: 86 y 93). Así, *“Todos los funcionarios públicos son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes”* (Artículo 135).

Una vez más como acción de responsabilidad y buena práctica, se establecía que *“Todo funcionario o empleado público al entrar en el ejercicio de sus funciones, deberá prestar juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir fiel y exactamente los deberes de su empleo”* (Artículo 157).

En esta Carta Magna, se introducen algunas menciones a lo que sería un régimen de inhabilidades, como, por ejemplo, en el Artículo 71 que

establecía que *“No pueden ser Senadores ni Representantes: El Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros y Consejeros de Estado, los magistrados de la Alta Corte de Justicia y Cortes de Apelación, los Prefectos de los Departamentos, los Gobernadores de las provincias y los demás a quienes excluya la ley”*.

De otro lado, esta Constitución crea la figura del Ministerio Público (Artículos:100-103), encargado de *“defender ante los Tribunales y Juzgados la observancia de las leyes y promover ante cualesquiera autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, los intereses nacionales y cuanto concierna al orden público”* (Artículo 100).

3.3 Constitución de 1832

La Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832 fue adoptada en un período de transición y consolidación nacional tras la disolución de la Gran Colombia en 1831. Esta Constitución establece ya desde el preámbulo la responsabilidad de los funcionarios públicos, lo cual implica una convicción de la Integridad Pública que se consolida en el Artículo 3 cuando establece que *“La nación granadina es para siempre esencial e irrevocablemente soberana, libre e independiente de toda potencia o dominación extranjera; y no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona. Los funcionarios públicos, investidos de cualquiera autoridad, son agentes de la nación, responsables a ella de su conducta pública”*. Esta disposición es ratificada en el Artículo 178 *“Todos los funcionarios públicos son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones conforme a lo dispuesto en esta constitución y en las leyes”*.

En igual sentido, el compromiso con la Integridad Pública se manifiesta en las funciones que le fueron otorgadas a la Cámara de Representantes de *“Acusar del mismo modo a todos los funcionarios públicos en los casos de mala conducta en el ejercicio de sus funciones, siempre que no esté pendiente ante los tribunales ordinarios una acusación sobre el mismo hecho, o requerir a cualesquiera funcionarios y tribunales competentes para que procedan en desempeño de sus deberes en los mismos casos”* (Artículo 57, num.3). Desde esta perspectiva, el poder Ejecutivo tenía dentro de sus atribuciones *“Velar en la exacta observancia de la constitución, y hacer que todos los funcionarios públicos desempeñen cumplidamente sus oficios”* (Artículo 106, num.2). También asociado con la integridad está la prohibición estipulada a cualquier posible extralimitación de funciones (Artículo 179).

Frente a la moralidad y la virtud para ser nombrado o elegido funcionario público esta Constitución también establece unos criterios, que, a juicio de la sociedad de ese entonces, eran los necesarios para demostrar capacidades y rectitud en sus acciones. Por ejemplo: Ser casado, haber cumplido mínimo 25 años, ser dueño de bienes raíces, etc (26, 43, 54, 55, 99, 119, 127, 138, 140, 153, 158).



Al igual que en las dos Constituciones anteriores, dentro de la responsabilidad y las buenas prácticas, se establecía que *“Ningún funcionario ni empleado público, civil, político, eclesiástico, o militar, entrará en el ejercicio de sus funciones, sin prestar previamente el juramento de sostener y defender la constitución, y de cumplir fiel y exactamente los deberes de su empleo”* (Artículo 211).

3.4 Constitución de 1843

La Constitución Política de la República de Nueva Granada de 1843 fue promulgada luego de la “Guerra de los Supremos” o de los “Conventos” (1839 a 1841), denominada así por la clausura de conventos con menos de 8 religiosos para dedicarlos a la instrucción pública. Esta era una Constitución conservadora, centralista, católica, que buscaba el restablecimiento del orden público y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo (Arenas 2021).

Dadas estas características, esta Constitución tiene un marcado énfasis en la conservación de la moral y las buenas costumbres en la sociedad. Al igual que en las tres Constituciones anteriores, para poder ser elegido o nombrado funcionario o servidor público, era necesario, entre otros requisitos demostrar su probidad a través de la posesión de patrimonio económico en tierras, rentas o salarios producto de algún empleo, o del ejercicio de algún género de industria o profesión (Artículos:44, 48, 50, 126). Este requisito no aplicaba para aspirar a ser Presidente o Vicepresidente de la República (Artículo 88).

Esta Constitución también establece artículos donde son funciones de todas las ramas del Estado ejercer el control respectivo sobre el comportamiento de los funcionarios públicos, para asegurar el cabal desempeño de sus funciones (Artículos:101, 105, 112). Así mismo, se incluye un capítulo sobre la responsabilidad de los empleados públicos, y de los juicios que se siguen ante el Senado (Artículos:140 – 151), por ejemplo, *“Todos los empleados públicos son responsables ante las autoridades designadas en la constitución o en la ley, por cualquier abuso de las atribuciones que les corresponden, o falta de cumplimiento en los deberes de su destino”* (Artículo140).

Se mantiene la obligatoriedad a que ningún empleado público tome posesión de su cargo, ni ejerza las funciones que le estén atribuidas, sin prestar juramento de defender y sostener la Constitución de la República y cumplir fiel y exactamente los deberes de su destino (Artículo168).

3.5 Constitución de 1853

La Constitución Política de la República de Nueva Granada de 1853 es conocida por sus características de cambios y reformas liberales en Colombia, transformando significativamente en la estructura del Estado y de los derechos ciudadanos, buscando descentralizar el poder y promover

mayores libertades individuales, reflejando un movimiento hacia una mayor democratización y una administración pública más responsable y transparente.

No obstante, en esta Constitución los temas relacionados con la Integridad Pública no son tan explícitos como si lo eran en las cuatro constituciones anteriores. Respecto a la extralimitación de funciones, el Artículo 61 establece que *“Es prohibido a todo funcionario o corporación pública el ejercicio de cualquiera función o autoridad que expresamente no se le haya delegado”*.

En cuanto a la institucionalidad para salvaguardar al Estado de las malas prácticas de algunos funcionarios públicos, se mantiene la figura del Procurador General de la Nación (Artículo 45), elegido democráticamente (Artículo 13, numeral 2).

3.6 Constitución de 1858

La Constitución de 1858 marcó el nacimiento del federalismo en el país creando la Confederación Granadina. Sin embargo, al igual que en los ejercicios anteriores esta Norma de Normas también abordó varios aspectos relacionados con la moralidad, la integridad y la responsabilidad en el gobierno, así:

Respecto a la responsabilidad en las acciones, los Artículos 24 y 26, referido a los Senadores, Representantes y otros altos funcionarios del Estado, plantea la irresponsabilidad *“por los votos que den y por las ideas y opiniones que emitan en sus discursos”*. Este punto referido al fuero que cubre a estos funcionarios en el seno del Congreso. El Artículo 25, dispone que, para sancionar las faltas cometidas por senadores y representantes, el legislativo creará sus propios reglamentos.

De otro lado, el Artículo 49 establecía que son funciones de la Corte Suprema de Justicia *“conocer de las causas de responsabilidad contra”* los funcionarios diplomáticos, magistrados, oficiales militares y otros servidores públicos, por mal desempeño de sus funciones. En el caso del presidente, secretarios de Estado, magistrados de la Corte Suprema, el Senado, según el Artículo 53, ejercería las labores de control frente a fallos en el ejercicio de sus funciones.

Esta Constitución establecía la figura del *Ministerio Público* el cual, *“será ejercido por la Cámara de Representantes, por un funcionario denominado «Procurador general de la Nación» y por los demás funcionarios a quienes la ley atribuya esta facultad”* (Artículo 55).

Dicha Constitución, en la sección de Disposiciones Varias (Capítulo VII), incluye algunos elementos asociados con la integridad esperada de los funcionarios públicos. Por ejemplo, respecto al correcto manejo del Tesoro Nacional (Artículo 63) y la no extralimitación de sus funciones (Artículo 65).

3.7 Constitución de 1863

Mediante la Constitución 1863, el país deja de llamarse Confederación Granadina y pasa a ser los Estados Unidos de Colombia, donde cada Estado componente de la Nación tenía autonomía para dictar sus propias leyes, tener su propio ejército y también para la administración de justicia, independientemente del Gobierno Nacional. Esta Constitución es promulgada en un momento histórico de gran inestabilidad política y fragmentación territorial.

En lo referente a la integridad y la moral pública, esta Carta Magna, no tiene aspectos explícitos relacionados con dichos conceptos. No obstante, algunos aspectos dejan inferir elementos fundacionales del comportamiento esperado de los funcionarios públicos, como, por ejemplo, dar pronta resolución en las peticiones que por escrito haga la ciudadanía (n. 12 Artículo15).

De otro lado, en lo concerniente a vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos, dicho texto constitucional le da la competencia a la Cámara de Representantes para *“Cuidar de que los funcionarios y empleados públicos al servicio de los Estados Unidos desempeñen cumplidamente sus deberes, y requerir al agente respectivo del Ministerio Público para que intente la acusación del caso contra los que incurrieren en responsabilidad”* (Artículo53). Este poder se ejercía mediante la figura del Procurador General de la Nación, el cual, era un funcionario de la Cámara de Representantes (Artículo73), que tenía entre sus funciones *“Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes”* y *“acusar ante el Senado o ante la Corte Suprema federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones”* (Artículo74).

3.8 Constitución de 1886

Esta fue una Constitución de corte conservador que marcó el inicio de un período de centralización y estabilidad tras la inestabilidad del sistema federal anterior. Es la Norma de Normas más longeva, ya que rigió el País durante casi un siglo. Se caracterizó por impulsar el centralismo, donde los estados soberanos fueron transformados en departamentos, reduciendo así la autonomía regional. Adicionalmente, se fortaleció de manera considerable el poder del presidente, fue confesional, al tiempo que puso límites a los derechos individuales como las libertades de prensa y expresión. Estableció un Estado de derecho que permitió mayor cohesión nacional, aunque a menudo a costa de la represión de disidencias.

En lo referente a la integridad y la moralidad públicas, esta Constitución, establece de forma taxativa la importancia de las leyes para determinar la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas clases (Artículo 51, Artículo 62). No obstante, al tener un enfoque



confesional y reconocer a la religión Católica como la oficial del País (Artículo 38), vincula de forma directa la idea de moralidad pública con los preceptos de la Iglesia Católica, lo que significaba que el comportamiento ético esperado de los funcionarios públicos y de los ciudadanos en general, estaba regido en gran medida por normas religiosas, ya que el Estado y la Iglesia, trabajaban conjuntamente para promover un estándar moral en la sociedad.

En el caso del Ministerio Público, la Constitución establecía en su Título XIV, las atribuciones de éste, ampliando el Equipo que lo conformaba respecto de Constituciones anteriores. Ahora, el Ministerio Público estaría conformado por el *“Procurador general de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales superiores de Distrito y por los demás funcionarios que designe la ley”* (Artículo 142). Así mismo, sus funciones eran *“defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social”* (Artículo 143. Ver también el Artículo 145).

Así, aunque la Constitución de 1886 contenía disposiciones para la rectitud en el ejercicio público, no desarrollaba mecanismos específicos para la lucha contra la corrupción, como pueden ser, disposiciones detalladas, o sistemas institucionales dedicados exclusivamente a promover la integridad y la ética en el servicio público. El poder ejecutivo tenía un control predominante sobre el sistema de control de la función pública, y las instituciones de control eran limitadas y carecían de independencia, al tiempo que, se asumía que la conducta moral era inherente de todo aquel que fungiera como funcionario del Estado.

3.9 Constitución de 1991

La Constitución de 1991 de Colombia marcó la transición hacia un estado social de derecho, más democrático, participativo y respetuoso de los derechos humanos. Representó un cambio significativo en el ordenamiento jurídico colombiano al establecer un nuevo marco institucional que buscaba superar décadas de conflictos armados, violaciones de derechos humanos y crisis políticas. Esta Constitución, promovió la descentralización del poder, el fortalecimiento de los derechos individuales y la inclusión de mecanismos de participación ciudadana.

En el Artículo 41 de este texto constitucional, se resalta la importancia de la educación en valores y principios éticos como base para la formación de ciudadanos, ya que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (Artículo 67). Este enfoque educativo es clave para fomentar una cultura de respeto, solidaridad, honestidad y responsabilidad social, elementos esenciales para la construcción de una sociedad justa y equitativa, y para el fortalecimiento de la moralidad pública desde las etapas más tempranas de la vida ciudadana.



Respecto a la transparencia, la integridad y la moralidad pública, esta Constitución las aborda de manera integral, estableciendo un marco jurídico robusto para asegurar el comportamiento ético de los servidores públicos y la lucha contra la corrupción. Así, el Artículo 209 establece los principios que rigen la función administrativa en Colombia, la cual debe estar al servicio de los intereses generales y desarrollarse con fundamento en la igualdad, la eficacia, la economía, la imparcialidad, la moralidad, la transparencia y la participación ciudadana. Estos valores no solo guían la gestión pública, sino que también buscan promover la integridad y la moralidad. Este mandato constitucional implica que todas las actuaciones de los servidores públicos deben ser transparentes y orientadas al bien común, lo que se refuerza con la obligación de rendir cuentas, un principio que atraviesa todo el sistema institucional colombiano.

Además, se consagra la creación de organismos de control autónomos e independientes, como la Procuraduría General de la Nación (Artículo 277 y 278), la Defensoría del Pueblo (Artículo 281) y la Contraloría General de la República (Artículo 267), que son responsables de vigilar la conducta de los servidores públicos y asegurar la correcta gestión de los recursos públicos, respectivamente. Estos órganos tienen la facultad de investigar, sancionar y promover la ética en la función pública, haciendo efectiva la responsabilidad de los funcionarios en caso de incumplimiento de sus deberes. La Constitución del 91 también incluye mecanismos de participación ciudadana, como el derecho de petición (Artículo 23) y las veedurías ciudadanas (Artículo 270), que permiten a la población ejercer control sobre la gestión pública, fortaleciendo así la transparencia y la integridad en el ejercicio del poder.

El régimen de la función pública, regulado en los Artículos:122 a 131 de la Constitución, establece las bases para la carrera administrativa, define los deberes de los servidores y establece los requisitos para el ingreso al servicio público. Estas disposiciones son esenciales para asegurar que quienes desempeñan funciones estatales lo hagan con honestidad, imparcialidad, eficacia y eficiencia, en concordancia con los principios de transparencia y moralidad que deben regir la actuación de todo funcionario.

La vigilancia y el control fiscal son funciones cruciales para mantener la probidad en la administración estatal, como lo establece en los Artículos:267 y 268, que asignan a la Contraloría General de la República la responsabilidad de ejercer control fiscal, vigilar la gestión fiscal y garantizar la responsabilidad fiscal de los servidores públicos. Así mismo, en el Artículo269, se establece la obligatoriedad para todas las entidades públicas de diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno.

De manera complementaria, el Capítulo 2, sobre el Ministerio Público, el cual, en sus Artículos:277 a 279 define las funciones de la Procuraduría General de la Nación, incluyendo la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos, lo que la convierte en un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción, al investigar y sancionar las faltas éticas y



legales. En este mismo Capítulo, se dictan las disposiciones para la creación de la Defensoría del Pueblo (Artículos:281 a 283).

En este punto, y en cuento a entidades anticorrupción, es relevante referirse a la creación de la Agencia del Inspector de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – **AGENCIA ITRC** – que, pese a que no tiene origen constitucional, toda vez que es creada por el Decreto 4173 de 2011 (modificada su estructura, mediante los decretos 985 de 2012, y 074 de 2022), fue instituida como una entidad de orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que vigila la integridad del proceso de recaudo y administración de los tributos, rentas y contribuciones parafiscales, realizados por la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (DIAN), la y Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos). Dicha vigilancia la realiza la ITRC con el propósito de proteger el patrimonio público.

Esta entidad tan importante y especializada tiene una función similar a la de la Inspección General del Tesoro para la Administración Tributaria de los Estados Unidos (Treasury Inspector General for Tax Administration – TIGTA), la cual fue creada en 1998, con el fin de establecer un control externo sobre las actividades del Internal Revenue Service – IRS y está orgánicamente integrada en el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (U.S. Department of the Treasury), es decir, se trata de un control externo sobre las actividades de la Administración Tributaria y, en el caso colombiano, también de las principales entidades recaudadoras del país adscritas al Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, la ITRC también obedece a recomendaciones de la OCDE en cuanto al ejercicio de buenas prácticas dentro de sus Estados Parte.

Así las cosas, la Agencia ITRC complementa la materialización del Estado Colombiano en su combate, sin cesar, al *cáncer* que aqueja a la sociedad desde el origen mismo de la humanidad hasta nuestros días y, por ende, a la persecución de los servidores públicos que cometen acciones deshonestas, ilícitas, irregulares y delincuenciales en el ejercicio de sus deberes funcionales.

4. La percepción de la corrupción como problema estructural de la sociedad colombiana

Luego de revisar cada una de las nueve Constituciones Políticas que ha tenido Colombia, queda de manifiesto que los conceptos asociados con la integridad y la moralidad de los servidores públicos siempre han estado presentes en nuestras Cartas Magnas, aunque la presencia explícita de temas asociados al comportamiento ético esperado para los funcionarios públicos, aparece y desaparece, con más o menos fuerza, según los momentos por los que atraviese el país y priorizan temas a resolver, como por ejemplo, los cambios entre los modelos centralista y federalista. Sin

embargo, un elemento subyace en todas las primeras Constituciones incluida la de 1886, el Estado era manejado por un grupo minoritario de personas, consideradas probas por tener estudios, donde la participación y la veeduría ciudadana de sus acciones era inexistente. Esta situación claramente fue caldo de cultivo histórico para la generación de oligopolios políticos, abusos de poder, tráfico de influencias y otras malas prácticas de la función pública, ya que no pocas veces, en la práctica, el sistema antiguo favorecía el surgimiento del denominado *"amiguismo"* y prácticas corruptas, como *"yo te cubro, tú me cubres"* y/o *"él toma y dame"*, que con grandes esfuerzos, hoy por hoy, el Estado de Derecho busca eliminar a través de instituciones y acciones robustas como las referidas a lo largo de este documento, entre otras.

Así, con el pasar de los años y bajo el amparo de la Constitución de 1886, con su enfoque jerarquizado, estrictamente centralista y presidencialista, donde el poder estaba fuertemente concentrado en el Ejecutivo, el ejercicio público se convirtió en un escenario donde las malas prácticas abundaban, mezcladas con el silencio cómplice de la sociedad en general, que sólo se limitaba a criticar al gobierno de turno en los cafés y reuniones sociales. Se hizo costumbre en el país, que la única oportunidad para trabajar en una institución del Estado, acceder a contratos, u obtener licencias y permisos, era teniendo un "padrino político". De alguna manera podemos decir que, la falta de espacios y oportunidades para la veeduría ciudadana y la integración democrática de toda la sociedad colombiana, promovida desde las Constituciones, fueron creando una resignación y aceptación social, acompañadas de silencios e indiferencias cómplices, con lo que el poder sobre el Estado que algunos pocos ostentaron institucionalizó la corrupción en Colombia.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, surgida en un contexto de apertura democrática y búsqueda de modernización institucional, el país se convierte en un Estado social de derecho, que promueve el interés directo de la ciudadanía, el pluralismo y el control sobre el poder público. De esta forma, se establece un enfoque más integral sobre la moralidad e Integridad Pública, y se crea un marco institucional fuerte para combatir la corrupción, dando más protagonismo a la transparencia, la responsabilidad y los controles ciudadanos.

Esta relevancia temática puede evidenciarse al revisar los datos históricos (1995 – 2022) del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado todos los años por Transparencia Internacional, donde se observa una tendencia general no constante al aumento, lo que implica que cada vez más, la sociedad es consciente de la corrupción como problema social y la necesidad de adelantar acciones para controlarla (Figura 1). Pero al mismo tiempo, el Estado no baja la guardia en su guerra contra los corruptos, como en párrafos precedentes, de esta investigación, queda evidenciado.

De igual manera, es claro que los valores del índice evidencian que la sociedad colombiana considera que la corrupción es un problema presente y

de ahí que los valores más altos del índice no sobrepasen los 40 puntos sobre 100.

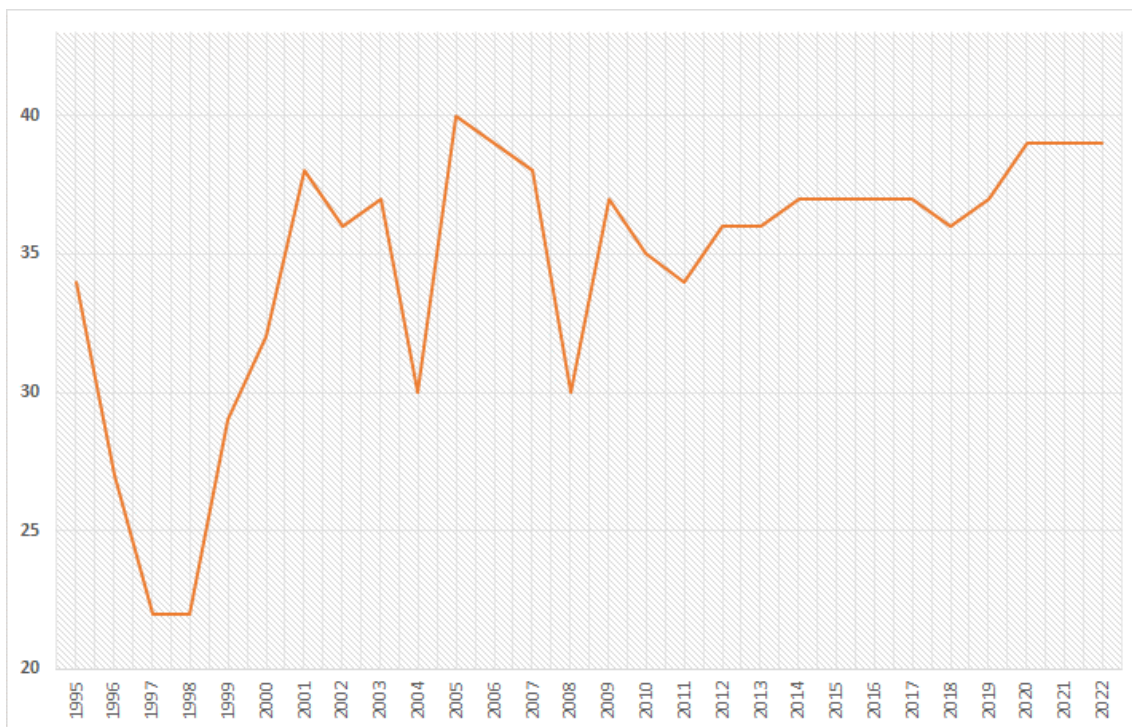


Figura 1. Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en Colombia. Entre más cercano a 100 menor es la percepción de corrupción, entre más lejano a 100 mayor es la percepción del fenómeno. Fuente: La Autora a partir de los datos de Transparencia Internacional (2022).

Sin embargo, no sería plenamente objetivo este documento si no se analizara la injusticia de desconocer los grandes esfuerzos del Ejecutivo hacia la corrección de los factores que conllevan a la deshonestidad de **algunos** servidores públicos, toda vez que la sensibilización sobre la perversidad de los actos corruptos también ha generado aspectos positivos en cuanto a que **muchos** funcionarios estatales diariamente ejercitan valores éticos e íntegros en el cumplimiento de sus deberes, de igual manera, varios presidentes de la República, incluido quien actualmente dirige el destino de nuestra patria, han destinado grandiosos esfuerzos en derrotar a los servidores públicos que deshonran la dignidad de trabajar para el Estado.

5. La Integridad Pública y su aporte en la lucha contra la corrupción

La Integridad Pública, al referirse a la adhesión a normas éticas y legales en el desempeño de funciones públicas, es fundamental en la lucha contra la corrupción. El actuar honesto, transparente y responsable, garantizando siempre que las decisiones y las acciones estén orientadas hacia el interés



general y no hacia beneficios personales, o intereses ilegítimos, es ideal en cualquier Estado.

En ese sentido, analizando las constituciones políticas que ha tenido el país a lo largo de su historia, se evidencia que, definitivamente la Constitución de 1991 es un factor histórico de éxito en crear herramientas para hacer frente al fenómeno de la corrupción de los servidores públicos, ya que plantea principios y mecanismos orientados a garantizar la transparencia, la moralidad administrativa y la responsabilidad pública en Colombia. Esto, sin desconocer que los anteriores textos constitucionales, y de conformidad con usos y costumbres sociopolíticas que imperaban en cada época, hicieron esfuerzos para que la ética pública estuviese presente en el deber funcional. Algunas más que otras, por supuesto, y bajo el entendido de que contar con servidores éticos era relevante para el Estado, lo cual directa o indirectamente tenía como propósito evitar una Nación corrupta.

Actualmente, el País cuenta con mecanismos de control ciudadano y fiscal para vigilar la gestión pública, así como también, con instituciones fuertes que investigan y sancionan actos corruptos, con lo que defienden la moralidad en la administración pública.

Del mismo modo, la Constitución del 91, al promover la intervención ciudadana, creó también herramientas para controlar el poder público y la administración del Estado. El Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades, entre otros instrumentos constitucionales, permitieron que la sociedad colombiana, directamente o a través del Constituyente Derivado, se hiciera más consciente e intolerante a la corrupción, abriendo el camino a la creación de normas específicas para combatir dicho flagelo, tales como: Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas” Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. Como puede observarse, estas herramientas normativas refuerzan los controles y las sanciones contra la corrupción, al tiempo que buscan garantizar la transparencia en la gestión pública, y como se ha dejado entrever en esta investigación, dicha Transparencia constituye un género dentro el enorme universo que constituye la Integridad Pública.

Un Estado, donde sus servidores, actúan bajo principios éticos y de moralidad frente al desarrollo de sus acciones diarias y del manejo de los recursos públicos a su cargo, tiene mayor probabilidad de tener altos valores en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual mide y compara a todos los países del planeta, por la esperanza de vida, la educación (alfabetización) y el ingreso per cápita (PNUD 2024). Así, no es coincidencia que los países con mayores valores de IDH sean los países donde la



Percepción de Corrupción (IPC) es menor: Suiza, Noruega, Dinamarca, Hong Kong, Finlandia, Suecia, entre otros, encabezan estas listas.

En este aspecto tampoco es descabellado pensar que Colombia pueda estar en dicho listado ... **Por qué, ¿no?** ... Si tenemos todo un andamiaje institucional no solo para combatir sino para prevenir y, aunque para algunos suene utópico, hasta eliminar el denominado coloquialmente: *cáncer social* ...

6. Conclusiones

A lo largo de la historia constitucional de Colombia, el enfoque hacia la integridad y moralidad públicas ha experimentado un desarrollo significativo, reflejando los cambios sociales y políticos del país. Empero, queda claro que la corrupción no es un fenómeno nuevo en Colombia ni en el resto del mundo, sino que más bien, logró pasar inadvertido durante mucho tiempo desde las máximas normas de la Nación. Durante casi dos siglos, si bien, todas las constituciones contenían algunas disposiciones sobre la rectitud en el ejercicio público y se crearon algunos cargos, o instituciones, para prevenir y sancionar actos corruptos, el enfoque nunca fue preventivo y la persecución de actos corruptos era en su mayoría reactiva. En la actualidad, dicho enfoque está basado en ambos sentidos, como debe ser.

De este modo, la concentración del poder, evidente en Constituciones centralistas como las de 1821, 1830, 1843 y 1886, esta última, que dirigió los destinos del país por casi un siglo, asumían que el comportamiento ético y moralmente probado de los funcionarios públicos, era una condición obvia, y no cuestionable. Lamentablemente, la estructura de control sobre el poder público reducida en instituciones con baja independencia favoreció el clientelismo y la concentración de poder, con lo que aumentó la corrupción.

Actualmente, bajo la Constitución de 1991, Colombia tiene un conjunto de leyes y políticas que promueven la transparencia la rendición de cuentas y el control ciudadano que representan parte de las grandes herramientas de lucha contra los corruptos.

El uso racional y honesto de los recursos del Estado recaudados a través de las diversas fuentes con las que cuenta el Estado, tales como, los impuestos, las rentas y las contribuciones parafiscales, las regalías, las tarifas y multas, la venta de activos, la deuda pública, la inversión extranjera, etc., constituyen la base económica capaz de apalancar las necesarias transformaciones que generen bienestar estable, equitativo y próspero.

Conceptos como el de Moral Tributaria, Transparencia en el marco de la Integridad y Responsabilidad Fiscal y Cultura de la Legalidad se hacen esenciales en la lucha contra la corrupción, al fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, la confianza en las instituciones y la reducción de la evasión fiscal. La correcta administración de los recursos



públicos es clave para mantener un bienestar duradero y equitativo en la sociedad colombiana.

Es imperativo continuar fortaleciendo las instituciones, promoviendo una cultura de integridad y asegurando una efectiva participación ciudadana para construir un futuro donde prime la Integridad Pública.

No siempre es justo percibir que todos los gobernantes son corruptos. Por supuesto que hay corrupción, pero, también existen muchos funcionarios públicos honestos y probos y el Estado, aunque se desconozca y solo se quiera ver lo malo, también se preocupa y se esmera por combatir el flagelo de la corrupción.

El combate contra la corrupción es de doble vía: Sociedad Estado – Estado Sociedad. La Ciudadanía tiene también altas responsabilidades y deberes en este aspecto.

La construcción de un Estado cimentado en una sólida Integridad Pública es esencial para una lucha efectiva contra la corrupción, que permita fortalecer los sistemas institucionales para una gestión equitativa, diáfana y sostenible, que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

Este recorrido histórico muestra cómo cada texto constitucional ha sido un espejo de su época, respondiendo de manera diversa a las necesidades de un Estado en constante transformación, y subraya la relevancia de los avances alcanzados en la construcción de un sistema más ético y responsable en la administración pública.

La creación de entidades como la Agencia ITRC han demostrado que sí es posible evitar la deshonestidad en los servidores públicos. Así como ocurre con otras entidades estatales como: Los órganos de control ampliamente conocidos (PGN, CGR, FGN, etc.) y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Por último, es necesario no perder de vista que el concepto de transparencia, así como el de moralidad, eficacia, eficiencia, entre otros, son parte esencial para consolidar el macro concepto de Integridad Pública, que ha sido objeto de la actual investigación.

7. Bibliografía

1. Arenas, H.A. 2021. 200 años de Constituciones nacionales colombianas (1821-2021). Revista Mexicana de Derecho Constitucional. 45 (Julio-Diciembre):47-76. En línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/Articuloicle/view/16657/17265> <
2. Bonilla, D. (2003). Constitucionalismo en Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes.

3. Burgos, R. 2017. Cerebro, Corrupción y Sanción Social. Academia Nacional de Medicina. En línea: https://www.youtube.com/watch?v=Gm_hjuoerPM
4. Cepeda Espinosa, M. (2006). La Constitución de 1991: contextos y efectos. Bogotá: Editorial Externado.
5. Constitución de 1821. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13690>
6. Constitución de 1830. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13692>
7. Constitución de 1832. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13694>
8. Constitución de 1843. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>
9. Constitución de 1853. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13696>
10. Constitución de 1858. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13697>
11. Constitución de 1863. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>
12. Constitución de 1886. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
13. Constitución de 1991. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
14. Córdoba, J. (2015). Transparencia y lucha contra la corrupción en Colombia. Bogotá: Editorial Ibáñez.
15. Dawkins, Richard. 1976. The Selfish Gene. Oxford University Press.
16. DNP. 2024. Código de Integridad. Departamento Nacional de Planeación. En línea: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Talento%20Humano/2023-06-09_Codigo_integridad.pdf
17. ESAP. (S.f.). El Sistema Nacional de Integridad. En línea: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/805/5518-22.pdf?sequence=22&isAllowed=y> <
18. Gómez, L. (2013). "Probidad y ética en la administración pública colombiana: análisis constitucional." Revista Colombiana de Derecho, 25(1), 85-102.
19. OCDE. 2017. OECD Recommendation on Public Integrity. Paris. En línea: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
20. Ortiz-Gutierrez, J. (2008). La Evolución político-constitucional de la República de Colombia 1976-2005. Estudios Constitucionales, Año 6 (2). 247-300. En línea: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23622.pdf>

21. Piotrowski, Suzanne J., & Van Ryzin, Gregg G. 2007. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
22. PNUD. (2024). Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. En línea: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24snapshots.pdf>
23. Procuraduría General de la Nación (2020). Informe sobre la ética y probidad en el servicio público. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
24. Restrepo, M. (2000). Historia de las constituciones en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
25. Restrepo-Piedrahita, C. (2009). Constituciones Políticas de Colombia: Compilación. Universidad Externado de Colombia. Cuarta Edición. 786p.
26. Rose-Ackerman, Susan. 1999. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press.
27. Ruiz S. 2019. Integridad Pública. Red de los Servidores Públicos. En línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/integridad-publica>
28. Transparencia Internacional. (2019). Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019 Citizens' Views And Experiences Of Corruption. En línea: https://files.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report.pdf
29. Trivers, Robert L. 1971. The Evolution of Reciprocal Altruism. *Review of Biology*, 46(1), 35-57.
30. UNCAC. 2005. Convención De Las Naciones Unidas Contra La Corrupción. En línea: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf
31. UNDOC. 2019. Integridad Pública y Ética. Educación Para La Justicia. Serie De Módulos Universitarios. Módulo 13. En línea: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_13_-_Public_Integrity_and_Ethics_-_Spanish_v.pdf
32. Uprimny, R., & García-Villegas, M. (1998). Constitución de 1991: una mirada crítica. Bogotá: Editorial Temis.
33. Valencia Villa, H. 2018. C. de batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá. Editorial Panamericana.
34. Valencia-Tello, D.C. (2020). El fomento a una cultura de integridad en la administración pública colombiana. *Revista Jurídica Piélagus*, 19(1):1-26. En línea: https://pure.urosario.edu.co/ws/portalfiles/portal/36496150/El_fomento_a_la_cultura_de_la_integridad_en_Colombia.pdf
35. Velasco, J. (2012). "Evolución histórica de la función pública en Colombia." *Revista de Derecho Público*, 34(2), 45-70.