

El fomento a una cultura de integridad en la administración pública colombiana*

Promoting a culture of integrity in the Colombian public administration

Diana Carolina Valencia Tello

Profesora principal de la Universidad del Rosario, Colombia

dianac.valencia@urosario.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5936-6005>

Recibido: 12/11/2019 Aprobado: 10/01/2020

DOI: 10.25054/16576799.2408

RESUMEN

La cultura de la integridad implica la adopción de normas de conducta basadas en valores compartidos sobre el servicio público, especialmente cuando nos enfrentamos a dilemas éticos o a situaciones de conflicto de intereses. La OCDE, desde 2002, ha realizado estudios sobre integridad en los Estados miembros pues reconoce la importancia de la discusión ética para el buen funcionamiento de las administraciones públicas. Pero el fomento de una cultura de integridad desde organizaciones internacionales plantea nuevos interrogantes sobre la efectividad que pueden tener estas recomendaciones en las administraciones públicas nacionales y locales; no solo por las limitaciones presupuestales y de recursos humanos que los Estados generalmente tienen, sino también porque estas recomendaciones son realizadas en el marco de políticas neoliberales que promueven la apertura del Estado al mercado global; las cuales no siempre son congruentes e integrales con valores, prácticas y perspectivas locales. El presente artículo de reflexión busca analizar la cultura de integridad en la administración pública colombiana, mediante el análisis de fuentes secundarias, tales como leyes, conceptos, informes, libros y artículos de revista.

PALABRAS CLAVE:

Integridad; Servicio Público; Ética; Administraciones Públicas; Globalización; OCDE.

* Artículo de reflexión.

Las ideas presentes en este artículo fueron presentadas y discutidas en el FORO: ÉTICA PÚBLICA Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL: una visión propositiva para combatir la corrupción, organizado por la Universidad Javeriana y la Procuraduría General de la Nación el 28 de febrero de 2020.

ABSTRACT

The culture of integrity implies the adoption of standards of conduct based on shared values about public service, especially when we face ethical dilemmas. Since 2002, the OECD has been conducting studies on integrity in member states, as it recognizes the importance of ethical discussion for public administrations. But the promotion of a culture of integrity by international organizations raises new questions about the effectiveness of these recommendations in national and local public administrations; not only because of the budgetary and human resource limitations that States generally have, but also because these recommendations are made within the framework of neoliberal policies that promote the opening of the State to the global market; which are not always congruent and integral with local values, practices and perspectives. This article seeks to analyze the culture of integrity in the Colombian public administration by analyzing secondary sources, such as laws, concepts, reports, books and magazine articles, with the purpose of theoretically examining the relevance of the culture of integrity in the country.

KEYWORDS:

Integrity; Public Service; Ethic; Public Administrations; Globalization; OECD.

INTRODUCCIÓN

El pasado 27 de febrero de 2020 fue expedida la Ley 2016, “por la cual se adopta el Código de integridad del servicio público y se crea el Sistema Nacional de Integridad en el servicio público colombiano”, el cual tiene por objetivo principal, “establecer mecanismos de articulación y colaboración entre las entidades nacionales y territoriales”, para la adopción del Código de Integridad. Para la mayoría de los colombianos no es claro el significado de la cultura de integridad, pues esta conceptualización es bastante reciente, gracias a la inclusión de Colombia como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE.

La integridad es según la OCDE “una característica de la conducta individual o del comportamiento organizacional para

actuar de conformidad con los valores, las normas y las reglas válidas en el contexto en el que opera” (2009, p. 9). En consecuencia, la cultura de la integridad implica la adopción de normas de conducta basadas en valores compartidos sobre el servicio público, especialmente cuando nos enfrentamos a dilemas éticos o a situaciones de conflicto de intereses. Por ello, incorporar una cultura de la integridad requiere medidas complementarias, que permitan la comprensión y la interiorización de los valores en el trabajo diario de los servidores públicos y particulares con funciones públicas. Este cambio cultural requiere un sano equilibrio entre, por un lado, la existencia de reglas, leyes y sanciones, y por el otro, un enfoque basado en valores del servicio públicos compartidos e internalizados por todos los actores.

Después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, la OCDE (2017) realizó un estudio sobre la integridad en Colombia, teniendo en cuenta que el largo conflicto armado dañó buena parte de las instituciones estatales, erosionando en muchos casos la confianza de los ciudadanos, especialmente en las zonas rurales más afectadas por la contienda. Pero el conflicto armado no es la única causa de preocupación para la implementación de una cultura de integridad en la administración pública. Otros factores como la corrupción sistémica, la captura del Estado y el crimen organizado representan serias amenazas para la consolidación de las políticas públicas de integridad en todos los sectores y los niveles de gobierno (OCDE, 2017).

No es la primera vez que la OCDE realiza estudios de integridad en los Estados, pues desde 2002 la OCDE ha reconocido la importancia de la integridad en la administración pública para todos los países. En ese entonces los estudios sobre integridad se concentraron en la contratación pública, debido a que este proceso es uno de los más vulnerables a la corrupción, por la interacción de sectores públicos y privados usando fondos públicos. Teniendo en cuenta la importancia de la integridad en el servicio público, la OCDE ha realizado diversos informes en todos los países miembros, tratando de identificar los organismos claves para la implementación de políticas públicas, que tengan en cuenta principios éticos y valores, en el desarrollo de las diversas actividades al interior de las administraciones públicas.

En Colombia, el Estudio de Integridad de la OCDE (2017) examinó el sistema colombiano, centrándose en tres aspectos

principales. Primero, el informe realiza recomendaciones sobre el fortalecimiento institucional, buscando asegurar la coordinación de actores claves; segundo, examina las políticas y las prácticas implementadas hasta el momento, realizando recomendaciones sobre las directrices respecto de valores y conflictos de intereses y, finalmente, el estudio analiza el marco y las prácticas en la gestión de riesgos y en el sistema de control interno, para garantizar la rendición de cuentas. Como actor clave para la promoción de la cultura de integridad, la OCDE propuso al Departamento Administrativo de la Función Pública, siempre y cuando este cuente con los recursos humanos y financieros suficientes.

Pero el fomento de una cultura de integridad desde organizaciones internacionales plantea nuevos interrogantes sobre la efectividad que pueden tener estas recomendaciones en las administraciones públicas nacionales y locales; no solo por las limitaciones presupuestales y de recursos humanos que los Estados generalmente tienen, sino también porque estas recomendaciones son realizadas en el marco de políticas neoliberales que promueven la apertura del Estado al mercado global; las cuales no siempre son congruentes e integrales con valores, prácticas y perspectivas locales.

En algunos casos, la promoción de los intercambios de manera ágil y flexible, pueden incrementar la posibilidad de corrupción o mala administración, a pesar de las recomendaciones sobre la cultura de integridad. Adicionalmente, la presión que muchos gobiernos tienen sobre el cumplimiento de las metas e indicadores para evidenciar la competitividad y la

productividad de los territorios, causa una excesiva preocupación por cuantificar y alcanzar resultados de forma eficiente, sin medir, muchas veces, otros valores que pueden estar en conflicto, así como los riesgos asociados, generando que no se cuide adecuadamente el procedimiento utilizado para garantizar la integridad del mismo.

Aquí es importante resaltar que en la actualidad es absolutamente pertinente y necesario reflexionar sobre los valores morales mínimos que todos deberíamos compartir en un mundo globalizado, así como los diferentes mecanismos que podemos utilizar para construir una cultura de la integridad que respete las diferencias existentes en nuestras sociedades, pero, al mismo tiempo, es necesario reflexionar sobre las limitaciones prácticas e institucionales que podemos encontrar para materializar la consolidación de una cultura de la integridad.

En este contexto, el presente artículo busca identificar las incongruencias que puede tener la cultura de integridad en la administración pública colombiana, mediante la reflexión sobre algunas limitaciones que tiene la implementación de políticas globales en la práctica. Al mismo tiempo, el artículo pretende resaltar la relevancia de construir valores compartidos por diversas culturas jurídicas dentro del proceso de globalización, a pesar de las dificultades de implementación. Para desarrollar las anteriores ideas, en la primera sección será esbozadas algunas premisas sobre el papel de la OCDE en la construcción de un orden global. En la segunda sección se realizarán algunas críticas sobre la Nueva Gestión Pública -NGP- en América Latina, para después estudiar la implementación de la

NGP en Colombia. En la cuarta sección se abordará en concreto la gestión de la integridad en Colombia, para luego analizar las recomendaciones de la OCDE para el país. Finalizaremos con algunas conclusiones.

1. LA OCDE EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORDEN GLOBAL

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional creada en 1961 como un foro único de democracias de mercado, que, desde la década de los años noventa, comenzó un proceso de expansión con miras a una configuración más global, en donde participaran “países en desarrollo”. Para el ingreso a la OCDE, los países interesados deben pasar por un proceso de revisión y análisis de instituciones, regulaciones y políticas públicas con la finalidad de identificar los ajustes que deben ser realizados para ser parte de la organización.

Los estudios ordenados por la OCDE son realizados por expertos de diferentes países, quienes con base en estándares e indicadores internacionales buscan mejorar las políticas y las administraciones públicas en los Estados miembros. Al mismo tiempo, la introducción de estándares e indicadores internacionales buscan establecer lenguajes comunes entre los Estados para facilitar el proceso de globalización, donde la prioridad es el aumento de la competitividad y productividad de los mercados y de los Estados. Para el desarrollo de las recomendaciones, normalmente los países se ven obligados a gestionar prestamos con otros organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario

Internacional o Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, pues evidentemente ningún Estado cuenta con suficientes recursos o personal capacitado para implementar las recomendaciones por sí solo (Benavides, 2014; Goig-Martínez, 2016; Vicher, 2014).

Así, los estudios no finalizan en el diagnóstico inicial para el ingreso a la OCDE, sino que son realizadas diversas evaluaciones sobre la aplicación de las recomendaciones para verificar el grado de “avance y desarrollo” de los países. Estas evaluaciones evidentemente colocan importantes presiones en los gobiernos nacionales, quienes muchas veces implementan las recomendaciones sin verificar los riesgos y los efectos adversos que estas políticas puedan tener en los gobiernos y las comunidades locales.

Por ejemplo, en 2004, la OCDE representado por el Comité de Asistencia y Desarrollo (CAD), organizó una mesa conjunta de trabajo entre los países en desarrollo, donantes bilaterales y multilaterales, que generó la Declaración de Johannesburgo. Esta Declaración buscó desarrollar herramientas y normas reconocidas y aceptadas en el ámbito internacional para mayor efectividad, eficiencia y transparencia de los sistemas de adquisiciones públicas. En desarrollo de la declaración, el Banco Mundial elaboró “una guía metodológica para la evaluación de sistemas nacionales de adquisiciones, destinada a los países en desarrollo y los países donantes” (Benavides, 2014, pp. 51-53). Esta guía metodológica fue utilizada en Colombia desde 2005 y dio origen a varias reformas en el ordenamiento jurídico interno en materia de contratación pública, entre ellas la Ley 1150 de 2007 y posteriormente la

creación de una agencia central para la contratación pública (Colombia Compra Eficiente), con la finalidad de consolidar un sistema integrado y transparente de compras públicas para el Estado. Por ello, es importante el análisis realizado por Benavides cuando afirma:

La banca multilateral no sólo vigilará entonces la correcta ejecución de sus recursos, ejecutados mediante contratos, sobre los que tiene un estricto control, gracias a los poderes expresos consagrados en su reglamentación aplicable, sino que de manera global analizará si el país cuenta con una estructura legal conforme lineamientos internacionales, definidos en este sistema de evaluación (...) Para ello se han diseñado distintos indicadores, relacionados con cuatro pilares: 1) el marco legal existente que reglamenta las adquisiciones en el país; 2) la arquitectura institucional del sistema; 3) la competitividad del mercado nacional, y 4) la integridad del sistema de adquisiciones (2014, p. 197).

En este contexto, las *normas reconocidas en el ámbito internacional* corresponden, en muchos aspectos, a la visión de organismos como la OCDE y la banca multilateral, en donde el estímulo a la inversión privada es prioritario, sin tener en cuenta otros intereses y valores legítimos presentes en las comunidades locales. Así, la falta de participación de actores locales en la toma de decisiones en el ámbito internacional puede generar contradicciones importantes entre intereses globales y locales que afectan

gravemente la promoción de una cultura de integridad en las comunidades cuando estas políticas tratan de implementarse en la práctica local. Al respecto Nieto (2011) (como se citó en Vicher, 2014, p. 116) indica:

Las prácticas de comportamiento que se han desprendido de la OCDE, se fueron asimilando al diseño e implementación de las políticas, apuntando los enfoques defendidos por otros organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta adhesión de la OCDE a las doctrinas imperantes se ha asociado al carácter “netamente financiero” de la globalización, junto con la idea de marginar al Estado de sus tareas centrales, pues la financiarización presiona y contribuye a disminuir el sector público y las políticas sociales (pp. 44-29).

En el ámbito que ocupa este artículo, es importante volver a destacar que la OCDE (2002) inició los estudios de cultura de integridad en desarrollo de la contratación pública, debido a los riesgos de corrupción vinculados a la interacción de sectores públicos y privados usando fondos públicos. Por esto, la OCDE (2017) resalta que la cultura de integridad requiere tanto de reglas, leyes y sanciones, como de un enfoque basado en valores del servicio públicos compartidos e internalizados por todos los actores. En este contexto, el desafío para la efectiva implementación de esta cultura es aún mayor; pues la formación en valores, en la mayoría de los casos, escapa a las estructuras del ordenamiento jurídico nacional e

internacional, por razones prácticas, que en cada periodo histórico y caso particular se debe analizar. En el caso de Colombia, Arango resalta:

La experiencia histórica de extrañeza frente a la ley se conserva aún hoy en la conciencia ciudadana. Es así como la moral – entendida, en el sentido de Tugendhat, como la capacidad de entendernos moralmente- y el derecho no han podido echar raíces en nuestro medio. (...) El derecho en Colombia es entonces utilizado como instrumento para la defensa de intereses particulares. Incluso en la teoría jurídica, la presencia de este trasfondo histórico llega a enfatizar el aspecto de la legalidad y la validez del derecho, en desmedro de la reflexión sobre su legitimidad” (Arango, 2013, p. 158).

Aquí, es importante aclarar que la disociación entre los discursos y las prácticas institucionales o sociales representa un problema común, que podemos encontrar en todos los ordenamientos jurídicos, con diversas intensidades, pues, por ejemplo, desde los albores del Estado-nación, existe una gran distancia entre los ideales que inspiraron muchas revoluciones liberales y las prácticas autoritarias que desarrollaron después los Estados, debido a la necesidad de orden y seguridad jurídica (Fioravanti, 2016; Brewer-Carias, 2008). Sobre el uso amañado del derecho y el autoritarismo de los contenidos jurídicos, en época revolucionaria, García-Villegas afirma:

La brecha entre derecho y realidad social estuvo esta vez favorecida la

pretensión universalista y racional de las ideas de la ilustración. Estas ideas dieron lugar a un debate esencialmente ideológico y abstracto entre intelectuales afrancesados que por lo general tenían un franco desprecio por los problemas de la implementación o de la eficacia de las ideas políticas. En una actitud muy propia de los revolucionarios de los primeros años de la Revolución Francesa se pensaba que una vez encontrada la “verdad política”, el resto vendría por añadidura (2003, p. 13).

La pretensión de contar con un mínimo de valores morales en las democracias liberales ha sido una constante para legitimar el uso del poder y garantizar que “cada quien pueda vivir sus ideales, según sus máximos” y a la vez prohibir “la arbitraria interferencia del Estado o de los demás ciudadanos en el desarrollo del plan de felicidad de cada quien” (Cortina, 2012, p. 44). Sin embargo, Cortina al hablar del republicanismo moral, llama la atención que las sociedades moralmente pluralistas son aquellas en donde no hay un código moral único sino varios, pues los ciudadanos deben ser los protagonistas de “elevar el listón moral” (2013, p. 9) desde los distintos lugares que ocupan en la sociedad y esta es una actividad que nadie puede hacer por ellos. Aunque sea necesario establecer instituciones legitimadas para determinar que es correcto e incorrecto, por ejemplo, mediante la promulgación de leyes por parte del Congreso; en las sociedades pluralistas no hay un Magisterio Ético o un Parlamento Ético reconocidos por todo el cuerpo social.

En este contexto es fundamental la educación de sujetos morales, comprometidos a obrar y pensar bien en beneficio de toda la comunidad y, por ello, las recomendaciones de la OCDE a los países deben ser referenciadas como estándares de organismos internacionales y no como valores únicos del sistema global, pues todavía hace falta mucho debate y reflexión para decantar los “*mínimos éticos*” que deberían ser exigidos a todas las democracias liberales.

No obstante, los informes sobre cultura de la integridad en los diferentes países que conforman la OCDE, representan un llamado a reflexionar sobre estos temas fundamentales para el adecuado funcionamiento de las democracias liberales, para elevar el listón moral de sujetos e instituciones (Cortina, 2013, p. 9), lo que tiene un alcance mayor al “netamente financiero” (Vicher, 2014, p. 116), que en principio tuvo la organización. Esto implica que se deban reestructurar los valores e intereses netamente económicos que han inspirado la globalización promovida por organismos internacionales (como la OCDE, FMI y OMC), para ser más coherente con las demandas actuales de la sociedad global.

En este orden de ideas, la existencia de sociedades pluralistas con diversos valores y formas de vida, limita la posibilidad de establecer criterios únicos para la interpretación e implementación de normas y estructuras impuestas para la construcción de un orden global. Para evidenciar las dificultades de implementación de políticas globales, sin considerar las trayectorias culturales e históricas de los pueblos, en la siguiente

sección analizaremos la nueva gestión pública en América Latina.

2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Según Vicher (2014) hasta la mitad de la década de 1970, los planteamientos de la OCDE estaban enmarcados en la perspectiva keynesiana de la economía, lo que otorgaba un papel central a los Estados para intervenir en las políticas sociales y económicas de sus comunidades políticas. No obstante, después se “trasladó hacia el neoliberalismo, al interiorizar las concepciones económicas ortodoxas, que se hicieron extensivas a la formulación de “nuevas ideas” para organizar las relaciones sociales y las actividades del Estado” (Vicher, 2014, pp. 115-116). Desde entonces, la OCDE “ha actuado apoyándose en lo que se denomina regulación tipo “suave” (*soft*) y en su autoridad ideacional (Marcusen, 2004:90), sustentada en el “conocimiento superior” de la Organización y su personal (Clifton, 2011, p. 11, citado por Vicher, 2014, p. 116).

En este contexto, las reformas a la administración pública, iniciadas en los países del *Commonwealth* en la década de los ochenta, bajo consignas neoliberales, denominadas *New Public Management* o Nueva Gestión Pública-NGP; comenzaron a ser imitadas por otros gobiernos, alcanzando cierta validez mundial gracias a las recomendaciones lideradas por la OCDE a través del Public Management Committee (PUMA), así como gracias a la revisión de académicos en diversos países interesados por esta nueva teoría (Kettl, 2000; Lane, 2000; Lynn, 2006;

McLaughlin *et al.*, 2002; Pliscoff-Varas, 2017; Ventris, 2000).

Lo distintivo de los informes PUMA-OCDE consistió en que sus propuestas de reforma organizacional fueron acompañadas de análisis detallados sobre las implicaciones teórico – prácticas en cada país miembro de la organización, conforme los contextos políticos y administrativos (Aguilar, 2006).

Las reformas direccionadas por PUMA-OCDE buscaban responder a los nuevos desafíos de una nueva economía internacional abierta, que demandaba cambios radicales en las estructuras administrativas y en los tradicionales estilos de dirección. Esto con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos, el buen uso de los recursos, la profesionalización de las administraciones públicas, y el saneamiento de las finanzas públicas. Sobre el particular Goig afirma:

Las modificaciones verificadas a nivel mundial a raíz de la globalización y el neoliberalismo, situaron a organizaciones económicas internacionales como la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) en la posición de actores relevantes, con capacidad de dar forma y armonizar los sistemas políticos y económicos de los Estados (2016, p. 122).

En América Latina, las políticas neoliberales, se manifestaron en el Consenso de Washington en la década de los noventa, mediante diversas recomendaciones que desmontaban el Estado intervencionista (Smith, 1997), en una región donde la desigualdad y la

pobreza extrema habían impedido la consolidación de Estados intervencionistas o de bienestar, conforme las políticas keynesianas.

Estas reformas se llevaron a cabo sin tener en cuenta los diversos intereses y culturas jurídicas presentes en los diferentes países en donde se aplicaron. Por ejemplo, para Carol Harlow (2006) existen marcadas diferencias entre el modelo anglosajón y el modelo francés de derecho administrativo que impide la consolidación de un derecho administrativo global. En el mundo anglosajón, el derecho administrativo fue desarrollado como parte del sistema de “*checks and balances*” que buscó establecer cuerpos externos a la administración para garantizar diferentes niveles de autoridad y competencia en los asuntos públicos. Por el contrario, el modelo francés opera de forma totalmente diferente, pues la centralización del poder político y jurídico se concentra en determinadas figuras de autoridad, como la ley, generando instituciones y valores diferentes, en el desarrollo de los asuntos públicos de la comunidad jurídica.

América Latina como heredera de la cultura jurídica de Europa continental, creó desde la colonia sociedades estratificadas con derechos, privilegios y obligaciones donde la administración consistía en la adjudicación de privilegios. Por esto, para García-Villegas en “América Latina el pluralismo jurídico se ha impuesto tozudamente y desde siempre a las proclamaciones jurídicas” (2003, p.112), pues la racionalidad y universalidad de la ley no ha podido implementarse en nuestras sociedades plurales y multiculturales.

En consecuencia, la burocracia en la región nunca cumplió con las características mínimas descritas por Max Weber para el Estado moderno, tales como “objetividad, previsibilidad y apego a la ley” (2012, pp. 77-82); pues en la práctica la ley es burlada por prácticas clientelistas y patrimonialistas que han sido difíciles de erradicar. En concreto, ha sido difícil implementar una cultura de control o de “*checks and balances*” sobre las actuaciones de los funcionarios públicos, así como una rendición de cuentas efectiva. Al mismo tiempo, la escasa formación ciudadana y los pocos mecanismos de participación dificultan la formación de sujetos morales comprometidos con el bienestar de su comunidad política (Valencia-Tello, 2018).

En este contexto, la implementación de la NGP no ha sido efectiva para cambiar modelos de administración pública conforme recomendaciones de autoridades globales. Al respecto, Pliscoff-Varas (2017) utilizando el estudio de Hood (1991), identifica tres aspectos centrales de las doctrinas de la NGP que pueden influir de forma contradictoria en países de América Latina. El primero es la contractualización como herramienta de gestión para la provisión de servicios o tareas que antes eran monopolio del Estado. Esto porque en países herederos de la cultura jurídica de Europa continental, la división entre público y privado genera poca comprensión sobre los nuevos modelos de gobernanza mediante la inclusión de actores privados por contrato para el desarrollo de actividades de interés general. También existen dificultades sobre las posibilidades de control y rendición de cuentas de agentes privados que gestionan asuntos de interés público.

Al respecto Meier y Hill (2005) (citado por Pliscoff-Varas, 2017, p. 145) afirman:

Lo contradictorio de este punto es que la contractualización pudiese ser una paradoja, donde por tratar de limitar la capacidad de los burócratas de actuar sin control ni *accountability*, se pase a una situación donde los privados sean los que no responden a ningún tipo de control ni responsabilidad por lo que hacen o dejan de hacer (2005, p. 56).

El segundo aspecto es la flexibilidad y la amplia discreción que requieren los agentes públicos conforme la NGP para evitar las barreras burocráticas y hacer más eficiente la administración. Sobre el particular Pliscoff-Varas resalta:

Bajo el lema “Dejar que los gestores gestionen”, la NGP buscó liberar al gerente público de barreras burocráticas innecesarias, y ampliar el espacio de libertad de gestión de los directivos. Como explica Ingraham (2005: 528), el sistema de personal público ha sido construido dentro de un complejo mundo de reglas y procesos legales y burocráticos, lo que ha decantado en importantes barreras para los directivos públicos. Para superar esto, dentro de la NGP surgen políticas tanto de personal como de gestión pública en general, orientadas a dar más espacio a la discreción en la toma de decisiones (2017, p. 146).

El incremento de la discrecionalidad de los agentes públicos puede dejar de lado importantes debates para la organización y

la comunidad, así como deficiencias en los procesos de control y la rendición de cuentas; causando la erosión de los valores públicos y poca legitimidad de las decisiones públicas. Finalmente, el excesivo énfasis sobre la gestión por resultados causa que los procedimientos se justifiquen como medios para el desarrollo de determinados fines. Adicionalmente, en el sector público existen muchas actividades que no se pueden cuantificar causando que sean desvalorizadas por los directivos y la comunidad. Al respecto, Pliscoff-Varas afirma:

La centralidad de los resultados no es sólo un motor orientador de la gestión pública, sino también un medio para poder controlar a quienes tienen niveles mayores de discrecionalidad. El problema se produce en las agencias cuyo que hacer no necesariamente es fácilmente cuantificable. Presentado de esta manera el debate, a veces se hace difícil la aplicación de esta doctrina en los contextos públicos. La necesidad de reconocer y validar resultados de un determinado servicio público acarrea una presión por la medición, que permita asegurar el logro de esos resultados prometidos. El interés de académicos y *practitioners* se mueve hacia lo cuantificable, desplazando a otros aspectos difíciles de evidenciar a través de un valor o razón (2017, p. 147).

En este contexto, la gestión por resultados quiebra uno de los presupuestos principales que tenía tradicionalmente la administración pública, propuesta por Weber (2012), quien justificaba la

administración burocrática, en razón de la existencia de procedimientos calculados para todos los funcionarios, por ser esta la forma más racional de dominación, donde la precisión, la estabilidad, la disciplina y la seguridad sobre las tareas, permite un elevado nivel de calculabilidad sobre los resultados para los directivos y los administrados.

Aunque la burocracia en América Latina nunca cumplió totalmente con las características establecidas por Weber, también es cierto que la administración pública fue construida sobre el principio de legalidad bajo el entendido que es una expresión del principio democrático y de la supremacía de la voluntad popular, que a través del poder legislativo dicta a la Administración las reglas de actuación (Arenas-Mendoza, 2018). En palabras de García-Villegas, la ley en la región significó:

Sumisión más que el poder de derechos. El estatus y las conexiones sociales (esto es, el capital social y económico) fueron -y aún son con frecuencia- una fuente más importante de poder y protección que el derecho. Así, los campos jurídicos estuvieron caracterizados por la conducta estratégica de los ciudadanos en relación con los comandos legales, más que en la reivindicación ética de los derechos. (2003, pp. 117-118)

En este orden de ideas, muchas administraciones públicas tienen serias dificultades para operar teniendo en cuenta el principio de legalidad, debido a la gran distancia que puede existir entre la ley y la realidad social. A esto debemos adicionar

la complejidad de cumplir con los mandatos de la NGP y en especial de la gestión por resultados. Para analizar más de cerca el caso colombiano en la siguiente sección trataremos la NGP en Colombia.

3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

En Colombia la introducción de la NGP se materializa con el documento Conpes 2790 de 1995 titulado “Gestión pública orientada a resultados”, el cual propone el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos para prestar mejores servicios a la ciudadanía, mejorando los canales de comunicación y participación ciudadana. Pero, en aquel entonces, las administraciones públicas no contaban con herramientas para materializar estas nuevas ideas (Valencia-Tello, 2016).

En 1999 el programa “Plan Colombia” desarrollado por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos tuvo la finalidad de terminar el conflicto armado y crear una estrategia de lucha contra el narcotráfico. Teniendo en cuenta los importantes recursos que el gobierno norteamericano iba a entregar a Colombia, en el año 2000, se estableció el programa: “Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia a través del mejoramiento del control interno y el control ciudadano” (Valencia-Tello, 2018, p. 29).

En desarrollo de este objetivo, la agencia USAID contrató un grupo multidisciplinario de profesionales colombianos en diferentes áreas de la administración pública y de la academia, para realizar un diagnóstico sobre los controles existentes y proponer un nuevo

modelo de control interno que se adecuara a las necesidades del Estado colombiano. Realizado el estudio, fue propuesto un modelo único de control interno, el cual fue validado mediante un programa especial de entrenamiento y asistencia técnica en 4 entidades del nivel nacional y 21 entidades del nivel territorial en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Nariño¹

En términos generales, la asistencia técnica determinó que las entidades públicas no contaban con una filosofía gerencial fundamentada en el control, y entre las áreas más frágiles se encontraron, la de direccionamiento estratégico y soporte organizacional. Para los expertos, estas deficiencias impedían la existencia de un sistema de administración del riesgo que protegiera los recursos públicos. La debilidad de los procesos de evaluación también fue una constante, pues tanto el nivel directivo, administrativo y operativo, no contaban con entrenamiento ni con las herramientas adecuadas para realizar estas actividades (Valencia-Tello, 2018, p. 29).

Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado y, luego de numerosas reuniones con el Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP- y el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno; el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1599 de 2005 por medio del cual se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005, el cual establece la obligación de implementar este nuevo modelo en todas las entidades públicas colombianas

un término no superior a los 24 meses desde la expedición de la norma. Además, determina que la máxima autoridad de cada entidad es responsable por la debida implementación del Sistema de Control Interno, conforme el modelo adoptado por el gobierno nacional (Valencia-Tello, 2018, pp. 29-30).

Para facilitar la adopción del MECI, el DAFP desarrolló un Manual de Implementación que describe el paso a paso para la implementación del nuevo modelo, junto con los formatos que las entidades deben diligenciar. En este orden de ideas, a partir del año 2005 todas las entidades cuentan con herramientas que describen el cómo implementar el control interno en todos los procesos. Pero, estos cambios normativos no son

¹ Las entidades del nivel territorial fueron: Gobernación de Antioquia, Municipio de Medellín, Municipio de El Carmen de Viboral, Municipio de Envigado, Municipio de Rio Negro, Gobernación del Valle del Cauca, Municipio de Santiago de Cali, Municipio de Buenaventura, Municipio de Guadalajara de Buga, EMSIRVA E.S.P, CALISALUD E.P.S., Gobernación del Atlántico, Barranquilla D.E. Industrial y Portuario, Municipio de Malambo, Municipio de Puerto Colombia, Gobernación de Nariño, Municipio de San Juan de Pasto, Municipio de Funes, Municipio de Ipiales, Municipio de la Florida, Municipio de Pupiales. (USAID, 2004, p. 2).

suficientes para transformar la cultura organizacional en las entidades. Hasta el momento muchos funcionarios públicos consideran que el control interno no es útil, pues en la práctica las entidades solo diligencian los formatos para pasar las auditorias de la Contraloría, sin realizar mayores reflexiones sobre la gestión de la entidad y el cumplimiento de los estándares establecidos (Valencia-Tello, 2018, p.30).

Además, en algunas entidades las funciones del control interno son utilizadas como nuevas herramientas de clientelismo, para la provisión de cargos políticos, que no están comprometidos con los valores públicos, ni con la efectividad del control interno en las entidades.

Aun así, aquí es importante resaltar que el MECI incluye el desarrollo de un código de ética, que busca fortalecer el entorno de control en las entidades públicas y en los funcionarios. Para realizar esta actividad, los funcionarios debían primero establecer un diagnóstico ético, para evidenciar las principales fallas de cada entidad pública, y después desarrollar una estrategia coherente a su realidad. En este orden de ideas, desde la implementación del MECI, las entidades públicas cuentan con códigos de ética, con diferentes contenidos, alcances y calidades, sin que existieran parámetros generales para su adopción y posterior medición. Tampoco existían mecanismos para la divulgación efectiva de los códigos de ética en las entidades públicas (Valencia-Tello, 2018).

4. LA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD EN COLOMBIA

En 2016, el DAFP buscó desarrollar un Código General de Integridad que buscó establecer un marco integrado de gestión, conforme normas estándar creadas de forma participativa por servidores públicos de diversas entidades, con el objetivo de ayudar en la implementación de prácticas coherentes, que promuevan la ética pública y brinden orientación para identificar y manejar situaciones de conflicto de intereses.

En el video oficial sobre el Código de Integridad – Valores del Servicio Público, publicado en la página Web del DAFP, se informa que según encuesta realizada a la ciudadanía, el 88% de los encuestados cree que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos; por ello, buscando cambiar esta percepción, el DAFP adelantó un proceso de consulta con 25.000 servidores públicos para elegir los valores públicos que identifican y guían a los funcionarios en el desarrollo de sus actividades diarias (DAFP,2019). El Código de Integridad afirma que:

(...) para lograr organizaciones y servidores públicos íntegros no basta con adoptar normas e instrumentos técnicos. También es indispensable que los ciudadanos, los servidores y las organizaciones públicas se comprometan activamente con la integridad en sus actuaciones diarias (...) es indispensable acompañar y respaldar las políticas públicas formales, técnicas y normativas con un ejercicio comunicativo y pedagógico alternativo que busque alcanzar cambios concretos en las

percepciones, actitudes y comportamientos de los servidores públicos y los ciudadanos (DAFP, 2018, p.2).

Así, teniendo en cuenta las diferentes recomendaciones y consultas, el DAFP definió que además del Código (que representa un tipo de conducta único para el sector público colombiano), es necesaria la construcción de un sistema de formación e interiorización de los valores formulados por el código, lo que permitirá a su vez, el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación sobre el grado de avance en la implementación de las conductas deseadas.

El Código identifica entonces cinco valores que deben orientar la integridad del comportamiento de los servidores públicos. El primer valor, la honestidad, definida como la acción fundamentada en la verdad, cumpliendo los deberes con transparencia y rectitud, buscando favorecer siempre el interés general. El segundo valor es el respeto, definido como el reconocimiento y trato digno a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin que importe su labor, procedencia, títulos o cualquier otra condición. El tercer valor identificado es el compromiso, el cual hace referencia a tener mayor consciencia sobre la importancia del rol de cada servidor público, para estar en disposición permanente de comprender y resolver las necesidades de las personas con las que se relaciona en las labores cotidianas, buscando su bienestar. El cuarto valor, la diligencia, que resalta el valor de cumplir con los deberes, las funciones y las responsabilidades asignadas a cada cargo, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos públicos. Finalmente, el quinto

valor, la justicia, es definida como el actuar con imparcialidad garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación. El Código, además de definir el valor ejemplifica situaciones cotidianas sobre cuando el valor se manifiesta y cuando definitivamente no se manifiesta.

En desarrollo de esta política fue expedida la Ley 2016 de 2020 la cual tiene por objetivo

la adopción e implementación del Código de Integridad del Servicio público colombiano expedido por el DAFP, para que todas las entidades del Estado a nivel nacional y territorial y en todas las Ramas del Poder Público, se comprometan a respetar los valores contenidos en el mismo. Para esto, la Ley ordena diferentes acciones que van desde la capacitación obligatoria de inducción para cualquier cargo del Estado y en cualquier modalidad contractual, hasta la evaluación y el seguimiento, mediante la generación de indicadores y la inclusión obligatoria en los manuales de funciones y demás métodos, planes y procedimientos que promuevan la integridad en el Servicio Público (Gaceta del Congreso, 2019, p.1).

En la Gaceta del Congreso (2019) que registra la justificación sobre este proyecto de Ley, se afirma que hace varios años en diferentes países se han construido marcos de integridad institucional y códigos de conducta, buscando que valores y buenas prácticas sean interiorizadas por las personas. No obstante, se destaca el caso

de España donde según encuestas realizadas, la valoración sobre la ética pública es negativa a pesar de la implementación de códigos de conducta. Aún así se llega a la conclusión que:

(...) reconociendo que en muchos países la situación es similar o exactamente igual, siempre se ha llegado a la conclusión que dentro de un país se debe dar uniformidad a los valores y principios que componen los códigos de conducta en la administración pública, para que los comportamientos de las personas que la componen gocen de los mismos fundamentos éticos y sean aplicados en sus conductas diarias (Gaceta del Congreso, 2019, p.3).

Aunque el principio de legalidad es un elemento central de todos los sistemas administrativos, para efectos de garantizar que la administración actúa conforme competencias y procedimientos establecidos previamente en la ley, consideramos que elevar la implementación de códigos de conducta al rango legal desconoce los límites que tiene la ley para ordenar y sancionar la ética pública en sociedades moralmente pluralistas. También no tiene en cuenta las dificultades de establecer indicadores y sistemas de seguimiento sobre códigos de integridad, que se refieren a aspectos morales de los servidores públicos.

Esto porque los códigos de integridad para servidores públicos tienen un alcance mucho mayor al que se puede encontrar en los códigos éticos profesionales, pues la administración pública abarca diferentes profesiones y técnicas de administración, que no se pueden unificar tan fácilmente.

A continuación, serán analizadas las recomendaciones de la OCDE para fomentar la cultura de la integridad en la administración pública colombiana.

5. RECOMENDACIONES DE LA OCDE PARA FOMENTAR UNA CULTURA DE INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

Según la OCDE (2017), los elementos clave para promover la cultura de la integridad incluyen (i) intervenir en el liderazgo de la integridad para demostrar el compromiso del organismo público; (ii) promover un sector profesional, basado en el mérito, dedicado al servicio público y a la buena gobernanza; (iii) proporcionar suficiente información, capacitación, orientación y asesoramiento oportuno a los servidores públicos; y (iv) respaldar una cultura organizacional abierta, al interior del sector público, receptiva a las inquietudes sobre la integridad.

En este orden de ideas, la promoción de una cultura de integridad implica mucho más que la promulgación de leyes o la adopción de códigos de integridad en el servicio público colombiano. Así, en todos los elementos clave identificados por la OCDE (2017) podemos encontrar problemas, al momento de tratar de implementarlos en las entidades públicas colombianas debido (i) a la captura del Estado por grupos políticos y económicos donde buena parte de las personas que llegan a los cargos directivos no cumplen con el perfil mínimo para el buen desempeño dentro del cargo, y en consecuencia no pueden ejercer un liderazgo de la integridad; (ii) el aumento de los contratos de prestación de servicios en todas las entidades públicas impide la

profesionalización del servicio público con base en el mérito; (iii) no existen buenos sistemas de capacitación, orientación y asesoría de los servidores públicos, además estos sistemas no aplican en su totalidad a los contratistas; y (iv) el miedo al castigo mediante procesos disciplinarios, fiscales y penales impide la creación de una cultura organizacional abierta a las inquietudes sobre la integridad, más si se tiene en cuenta las dificultades de diferenciar las fronteras prácticas entre inquietudes y sanciones por infracciones legales. Esto porque una organización abierta, al interior del sector público, puede estar restringida por las consecuencias negativas que puede tener para los funcionarios públicos, el compartir información o casos difíciles en materia de integridad de los procesos o las políticas públicas.

Para justificar la necesidad de implementar códigos de conducta en las administraciones públicas, el informe (OCDE, 2017) cita, una encuesta del DANE realizada en 2016 que mostró cómo el 41,7% de los servidores públicos consideran que la ausencia de valores éticos es un factor que influye en la ocurrencia de prácticas irregulares dentro de la administración. Pero, la realización de encuestas sobre ausencia de valores éticos de forma general, no responde a un diagnóstico más específico que informe sobre los diferentes tipos de valores y conductas que se pueden presentar en las entidades públicas, conforme los diferentes conflictos de intereses que se puedan presentar entre funcionarios, contratistas y ciudadanía en general.

Para intervenir en el liderazgo de la integridad, la OCDE (2017) identificó que el Departamento Administrativo de la

Función Pública (DAFP) es la entidad que debe liderar el proceso de creación de un entorno donde la concientización y la comprensión de valores, principios y prácticas sean uniformes entre las diversas entidades públicas, mediante la orientación y el apoyo a la implementación de las políticas de integridad para la administración pública colombiana. Estas políticas deben asegurar la coherencia entre la ética pública y las políticas de gestión de conflictos de intereses, mediante la incorporación de medidas de integridad en la gestión de los recursos humanos, control interno y gestión del riesgo, en el nivel nacional y territorial de la administración pública colombiana. Para realizar esta labor, el DAFP debe trabajar de forma coordinada con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que es la entidad responsable de formular, actualizar y coordinar la capacitación y cursos en materia de administración pública en el Estado colombiano.

No obstante, el informe (OCDE, 2017) también identifica que el DAFP no cuenta con los recursos organizacionales, financieros y humanos necesarios para implementar políticas en los diferentes niveles de gobierno. Teniendo en cuenta la limitación en los recursos, se recomienda al DAFP orientar sus esfuerzos y recursos hacia las áreas que han sido priorizadas para la puesta en marcha del Acuerdo de Paz, el cual representa uno de los compromisos principales del gobierno colombiano para cambiar instituciones y practicas injustas, donde es fundamental propiciar discusiones serias sobre la cultura de la integridad.

Adicionalmente, la OCDE (2017) identificó que en la Procuraduría General

de la Nación (PGN) se desarrolla el programa “Cultura de la Legalidad” que tiene por objetivo promover las normas de integridad en la administración pública, razón por la cual aconseja que este tipo de programas sean liderados por el DAFP, para evitar confusión entre los servidores públicos y/o posible duplicación de programas, más si se tiene en cuenta que la Procuraduría tiene funciones disciplinarias y no de gestión. Así, desde el liderazgo institucional se evidencia las posibles confusiones que se pueden presentar al momento de diferenciar los límites prácticos entre inquietudes en la gestión de los asuntos públicos y posibles sanciones por infracciones legales.

Para la OCDE (2017) el desafío mayor del DAFP es garantizar que las políticas de integridad sean implementadas e integradas en los diferentes niveles de gobierno de la administración pública. Por ello recomienda la creación de cargos o unidades especializadas y dedicadas a la implementación de la cultura de la integridad, con la finalidad de no solo direccionar la política y las acciones en las organizaciones estatales, sino también para la rendición de cuentas. Así, aunque algunas entidades públicas en Colombia cuentan con comisiones o comités de ética que pueden cumplir con estas tareas, en el momento del informe, no existían directrices o normativas uniformes que garantizaran la implementación de la política de forma coherente a los objetivos. En este orden de ideas, la OCDE (2017) recomienda pruebas piloto para la implementación de Puntos de Contacto de Integridad en un sector específico de gobierno, teniendo en cuenta las experiencias exitosas de las comisiones de ética existentes, antes de extender el

programa a toda la administración pública. Al respecto el informe afirma:

La principal responsabilidad de estos Puntos de Contacto de Integridad sería implementar las políticas de integridad del DAFP y fomentar una cultura organizacional abierta donde dilemas éticos, preocupaciones de integridad pública y errores puedan ser discutidos libremente y donde se puedan plantear dudas acerca de situaciones potenciales de conflictos de interés y cómo resolverlos. En consecuencia, deben estar claramente separados de las funciones de investigación y sanción representadas en Colombia por el Control Interno Disciplinario. Ciertamente, la orientación ética debe proporcionarse en un entorno en el que los servidores públicos puedan pedir consejo, sin temor a represalias. (OCDE, 2017, p. 59).

Por tanto, los Puntos de Contacto de Integridad al ejercer funciones preventivas deben propender por generar una cultura abierta al dialogo dentro de las entidades para resolver potenciales conflictos de intereses, sin temor a represalias. Aún así, el informe resalta que las personas en el Punto de Contacto de Integridad deben recibir capacitación en asuntos disciplinarios y coordinarse regularmente con el personal de control disciplinario interno.

Para la OCDE (2017), el punto de contacto también puede tener un papel mediador en el procedimiento para declarar una situación de conflicto de intereses,

conforme lo establecido en el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo². Además, se recomienda que las declaraciones de conflictos de intereses sean archivadas por las Unidades de Gestión de Recursos Humanos, junto con el expediente personal de cada servidor público, para efectos de tener un historial de las situaciones planteadas por cada funcionario. Esta información debería ser reportada al DAFP, con la finalidad de reducir el riesgo de colusión al interior de las entidades y centralizar la información para fines estadísticos. Consideramos que estas medidas no son claras al momento de definir los límites entre el diálogo, las consultas y las asesorías, frente a las posibles represalias que pueden tener los funcionarios públicos en el corto, mediano y largo plazo, por posibles infracciones al ordenamiento jurídico; teniendo en cuenta la gran cantidad de normas en materia de responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal y las diversas interpretaciones que existen sobre la aplicación de estas normas en la práctica.

Aún así, el informe también recomienda considerar la posibilidad de establecer una

red de Puntos de Contacto de Integridad, para el intercambio de buenas prácticas, la discusión de problemas comunes y el desarrollo de capacidades de los integrantes. Esta red podría establecerse durante la implementación del proyecto piloto para permitir un aprendizaje conjunto. Al respecto, se resalta la Red Canadiense de Conflictos de Interés, creada en 1992 para formalizar y reforzar el contacto entre las diferentes agencias canadienses de conflictos de interés (New Brunswick Conflict of Interest Commissioner, 2014).

En materia de conflictos de intereses, la mayoría de los países de la OCDE han definido las áreas de mayor riesgo y ofrecen directrices específicas para prevenir y resolver estas situaciones. Zonas sensibles como la justicia, la administración fiscal o la aduanera y la contratación pública son objeto de reglas específicas. En este aspecto, el gobierno nacional adoptó esta recomendación de la OCDE, pues la Ley 2016 de 2020 establece en el artículo 2° el Sistema Nacional de Integridad, el cual estará a cargo del DAPF y tendrá un comité coordinador conformado por: (i) la Comisión Nacional de Moralización y (ii)

² **ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.** En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales. La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc*. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente. Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior. La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

las Comisiones Regionales de Moralización. Estudios posteriores sobre el funcionamiento de estas Comisiones y del Sistema Nacional de Integridad nos informarán sobre la efectividad de estas estructuras para la adopción del Código de Integridad.

Con relación a la profesionalización del servicio público, la OCDE (2017) resalta que el servicio civil de carrera representa alrededor del 60% del personal total en las entidades públicas (SIGEP, 2016). Esta categoría incluye al personal nombrado de forma provisional, de libre nombramiento y remoción, temporal y en periodo de prueba. Así, solo el 41.68% de los funcionarios están en carrera administrativa, frente a un 30,25% que están nombrados de forma provisional.

Aquí el problema principal está en la falta de capacitación de los funcionarios provisionales, por ser contratados para funciones específicas. Por ello, en materia de conflicto de intereses, la OCDE (2017) recomienda que toda persona que ejerza funciones públicas debe tener conocimiento sobre las normas de ética pública y conflicto de intereses, pues está expuesto a este tipo de situaciones, sin que sea relevante la forma de vinculación con la administración pública. En este orden de ideas el gobierno nacional acogió esta recomendación en la Ley 2016 de 2020 pues en el parágrafo del artículo 1 determina la capacitación obligatoria sobre el Código de Integridad para “cualquier cargo del Estado y en cualquier modalidad contractual”.

La OCDE (2017) también identificó que en Colombia no existe un marco normativo único para manejar situaciones de conflicto de intereses, dado que la

reglamentación está fragmentada en diversas disposiciones y se centra en prohibiciones y en la penalización de situaciones de conflicto de intereses. Por ello, se recomienda desarrollar con mayor profundidad el Código General de Integridad, incluyendo temas como (i) valores y principios comunes; (ii) una definición única de conflicto de intereses, que incluya directrices sobre cómo identificarlo y resolverlo; y (iii) directrices sobre razonamiento ético frente a dilemas prácticos. Conforme la experiencia de la OCDE (2009), el marco normativo debe ser claro, conciso y simple, con la finalidad de apoyar a los servidores públicos en la comprensión de los principios y los valores clave que deben tener en cuenta en el desempeño de sus funciones.

Para responder a esta observación, el DAFP en febrero de 2018 expidió la Guía de la Administración Pública sobre conflictos de interés de servidores públicos, la cual fue presentada como una herramienta técnica, que facilita la implementación de la política de integridad, dentro de la dimensión de Talento Humano en el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, al contener el marco normativo y jurisprudencial sobre los conflictos de intereses en el servicio público. (DAFP, 2018).

En términos generales, esta guía define una situación de “conflicto de intereses” cómo aquella situación donde el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y las obligaciones del cargo que desempeña. Con relación al marco normativo, la guía proporciona información clara sobre las principales normas que rigen la materia. Entre las normas más relevantes se

encuentra el artículo 122 de la Constitución de 1991 que establece la obligación de todo servidor público de declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas; con la finalidad de evitar el aumento injustificado del patrimonio por parte de los funcionarios públicos.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 190 de 1995, dispone en el artículo 15, el requisito para la posesión y para el ejercicio de la función pública, de suministrar información sobre la actividad económica privada del aspirante, en donde se debe incluir la participación en sociedades o en cualquier actividad privada de carácter económico o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, dentro o fuera del país. También, el

Decreto 1083 de 2015 estableció la obligación a los servidores públicos de reportar “la declaración de bienes y rentas en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP”.

Pero estas no son las únicas normas que regulan el tema del conflicto de intereses, pues cuando los funcionarios públicos incurren en este tipo de conductas, el ordenamiento jurídico colombiano establece diferentes tipos de responsabilidad y procedimientos a ser aplicados. La gran cantidad de normas vigentes sobre el tema puede dificultar en algunos casos su aplicación. En el cuadro 1 se relacionan algunas de las normas aplicables.

Cuadro 1. Normas Vigentes sobre Conflicto de Intereses

Régimen	Normas
Régimen Disciplinario.	Ley 743 de 2002 Art. 54, 84, 85, 86, 87, 88.
Régimen Administrativo.	Ley 1437 de 2011. Art. 11 y 12
Régimen Penal.	Código de Procedimiento Penal Art. 56, 57, 58, 58 ^a , 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65.

Elaboración propia. Fuente: Conflictos de intereses de servidores públicos. Versión 2. (DAFP,2018)

También existen regulaciones especiales sobre el conflicto de intereses, conforme se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Algunas Regulaciones espaciales para conflicto de intereses

Régimen	Normas
Régimen del Conflicto de Intereses para Congresistas	Constitución Política Art. 182 Ley 5 de 1992. Art. 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295 Ley 144 de 1992. Art. 16
Régimen de Conflicto de Intereses de Concejales	Ley 136 de 1994. Art. 70
Régimen del Conflicto de Intereses frente a los responsables de evaluar el desempeño laboral de los empleados de carrera y miembros de Comisión de Personal.	Decreto-Ley 760 de 2005. Art. 38, 39, 40, 41, 42, 43.

Elaboración propia. Fuente: Conflictos de intereses de servidores públicos. Versión 2. (DAFP,2018)

En este orden de ideas, el ordenamiento jurídico colombiano exige a todas las personas que ejerzan función pública, la obligación de suministrar información fundamental sobre sus actividades privadas, con el fin de poder establecer más adelante cualquier conducta que pueda representar un conflicto de intereses en el desempeño de sus funciones.

Según la Guía de la administración pública (DAFP,2018), los elementos que conforman un conflicto de intereses son:

- (i) tener un interés particular y directo sobre la regulación,

- gestión, control o decisión del asunto;
- (ii) que dicho interés lo tenga alguna de las personas que interviene o actúa en su condición de empleado público conforme las normas vigentes; y,
- (iii) que no se presente declaración de impedimento para actuar por parte del empleado público.

Sin embargo, cada caso debe ser analizado de forma particular, pues como bien lo explica la Guía, la conducta humana admite matices y en el caso del conflicto

de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos y las garantías de los asociados.

CONCLUSIONES

El fomento a una cultura de la integralidad es un tema novedoso, que en Colombia comenzó a implementarse con el Modelo Estándar de Control Interno desde 2005, pero, también es cierto, que estos cambios direccionados a la cultura organizacional de las entidades no han tenido el suficiente apoyo político y técnico que se requiere para obtener los resultados deseados.

En este orden de ideas, las recomendaciones de la OCDE analizadas en este artículo sugieren nuevos impulsos para la efectiva consolidación de una cultura de la integridad en las entidades públicas, conforme valores estándar aceptados por organismos internacionales, para la consolidación de diferentes procesos globales sobre los cuales Colombia tiene interés de participar. Sin embargo, la adopción de valores estándar no puede dejar de lado la participación activa de los funcionarios en la construcción de valores públicos compartidos en cada espacio de gobierno.

Aquí se torna relevante una de las recomendaciones dadas por la OCDE al destacar que más allá del contenido de los Códigos de Integridad, lo más importante es el proceso participativo mediante el cual son definidos los valores compartidos y las formas de consenso y apropiación entre todos los servidores públicos. Esto porque en muchas organizaciones se ha evidenciado la elaboración de códigos organizacionales, de manera formal, es decir bajo la dinámica de “marcar las casillas”, conforme estándares

previamente establecidos, que no contribuye a generar una cultura de integridad dentro de las administraciones.

Por ello, el enfoque debe ser consultivo y participativo mediante la promoción de debates entre los empleados para crear consensos sobre los valores y los principios compartidos de comportamiento. En este sentido, la expedición de la Ley 2016 de 2020 por la cual se adopta el código de integridad del servicio público colombiano puede ser contraproducente para la efectiva construcción de valores públicos mediante procesos participativos entre los actores interesados, si se entiende que los valores contenidos en el código de integridad son inamovibles e impuestos desde el centro político, sin posibilidad de mejora, adición o reformulación por la presencia de otros valores presentes en las comunidades.

En este orden de ideas, promover valores comunes para el ejercicio de la función pública es un acierto que no debe chocar con la soberanía de los países, pues la búsqueda por el interés general de las comunidades debe ser universal. Aún así, las instituciones y la cultura jurídica en cada territorio marcarán las diferencias y la capacidad de ajuste a estos valores conforme los diferentes actores e intereses presentes en las comunidades. Por ello, en estudios posteriores se tendrá que analizar la efectividad de estas recomendaciones a la luz de los efectos prácticos y las resistencias locales que se pueden presentar en el día a día de su aplicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. Aguilar-Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- II. Arango, R. (2013). La responsabilidad colectiva ante la crisis moral y política colombiana. En: *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 15(29), pp. 155-167. Disponible en: <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%2015%20%20N%C2%BA%2029%20%2013/La%20responsabilidad%20colectiva.pdf>
- III. Arenas-Mendoza, H. A. (2018). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis
- IV. Benavides, J. L. (2014). La internacionalización de los contratos públicos. En: *Contratos públicos: Estudios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- V. Brewer-Carias, A. (2008). *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. 2.^a ed. Bogotá: Editora Universidad Externado, Editorial Jurídica Venezolana.
- VI. Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía de Administración Pública -DAFP-. (2018). Guía de la Administración Pública. Conflictos de intereses de servidores públicos. Versión 2. Disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1525712072_3a81e8f4a6052bcbff4f90ca61f6de90.pdf
- VII. Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-. (2019). Página WEB. Código de Integridad. 2016. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad>
- VIII. Congreso de la República de Colombia. Ley 2016 del 27 de febrero de 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202016%20DEL%2027%20DE%20FE>

- [BRERO%20DE%202020.pdf](#)
 Fecha de consulta: 12/03/2020
- IX. Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. (2019) Año XXVIII. N° 616. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2019/GC_0616_2019.pdf
- X. Cortina, A. (2012). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Editorial Tecnos.
- XI. Cortina, A. (2013). *Educación en valores y Responsabilidad cívica*. Bogotá: Editorial El Buho.
- XII. Fioravanti, M. (2016). *Los derechos fundamentales*. Martínez Neira, M. (trad.). 7ª ed., Madrid: Editorial Trotta.
- XIII. García-Villegas, M. (2003). *Apuntes sobre codificación y costumbre en la historia del derecho colombiano*. En: *Precedente. Anuario Jurídico*. Disponible en: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1396>
- XIV. Goig-Martínez, J. M. (2016). *La OCDE en la era de la globalización: Desarrollo e influencia*. *Revista de Derecho UNED* (9). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/18492/15531>
- XV. Harlow, C. (2006). *Global Administrative Law: The Quest for principles and values*. *The European Journal of International Law*, 17(1), pp. 187-214.
- XVI. Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 1(69), Reino Unido: Blackwell Publishing.
- XVII. Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Estados Unidos: Brookings Institution.
- XVIII. Lane, J. E. (2000). *New Public Management*, Estados Unidos: Taylor & Francis.
- XIX. Lynn, L. (2006). *Public Management: Old and New*, Estados Unidos: Routledge.
- XX. McLaughlin, Kathleen *et al.* (2002). *New Public Management: Current Trends and Future*

- Prospects*, Reino Unido: Routledge.
- XXI. New Brunswick Conflict of Interest Commissioner. (2014). *Annual Report Members' conflict of interest Act 2014* (Comisionado de Conflictos de Interés de Nuevo Brunswick, *Reporte anual de los miembros, Ley de Conflictos de Interés*), <https://www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf>
- XXII. Nieto, J. A. (2011). “España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar”. *Revista de Economía Mundial*, (28), pp. 44-29.
- XXIII. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE-. (2002). *Gouvernement procurement: A synthesis report. OCDE Journal on budgeting*, 2(3). Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43506020.pdf>
- XXIV. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE-. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* [Hacia un marco de buena integridad: instrumentos, procesos, estructuras y condiciones de implementación], OECD, Paris. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
- XXV. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE-. (2010). *Integridad en la Contratación Pública: Buenas practicas de la A a la Z*. Madrid: INAP.
- XXVI. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE-. (2017). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Colombia, invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. Disponible: <http://www.actuecolombia.net/imagenes/docs/EstudioIntegridaddeColombia.pdf>

- XXVII. Pliscoff-Varas, C. (2017). *Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (73), 2017, Universidad Autónoma del Estado de México.
- XXVIII. USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2004). *Modelo de Control Interno para Entidades del Estado. Versión I*. Bogotá: USAID.
- XXIX. Smith, P. (1997). *Ascenso y caída del Estado desarrollista*. In: Vellinga, Menno (coord) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.
- XXX. Ventriss, C. (2000). “New Public Management: An Examination of Its Influence on Contemporary Public Affairs and Its Impact on Shaping the Intellectual Agenda of the Field”, en *Journal of Administrative Theory and Praxis*, 3(22). Estados Unidos: M. E. Sharpe.
- XXXI. Valencia-Tello, D. C. (2015). *El Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías*. Bogotá: Ibáñez.
- XXXII. Valencia-Tello, D. C. (2016). *El gobierno electrónico como instrumento de inclusión y participación en el Estado Colombiano. Revista da Faculdade de Direito – UFPR V. 61(3)*, pp. 39-65.
- XXXIII. Valencia-Tello, D. C. (2018). *Corrupción en Colombia ¿Cómo prevenirla? En: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(73), pp. 11-34.
- XXXIV. Vicher, D. (2014). *La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica*. En: *Revistas UNAM*, 7(18). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/45606/40975>
- XXXV. Weber, M. (2012). *Sociología del Poder. Los tipos de dominación*. Edición y Traducción de Joaquín Abellán. Madrid: Alianza Editorial.
- XXXVI. L. 190/1995. Art. 15.
- XXXVII. D. 1083/2015.

REFERENCIAS NORMATIVAS