



CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REMINGTON
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
SEDE MONTERÍA

ESPECIALIZACIÓN
RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

NECESIDAD E INSUFICIENCIA DE LA LEGISLACION ANTICORRUPCION
EN COLOMBIA: UN ANALISIS DESDE SUS ANTECEDENTE JURIDICOS

CAMILO ERNESTO ENSUNCHO HOYOS
LUISA KATHERINE VILLORINA SALCEDO

DECANO: ADELBERTO DE LA OSSA CHAVEZ
ASESOR TÉCNICO: LUIS CARLOS VALENCIA BURGOS

MONTERÍA - CÓRDOBA

2026

Resumen

El presente ensayo analiza la legislación anticorrupción colombiana desde sus antecedentes jurídicos hasta sus manifestaciones normativas más recientes, con el propósito de demostrar que Colombia ha desarrollado un ordenamiento anticorrupción técnicamente robusto que, sin embargo, no ha logrado traducirse en resultados institucionales sostenibles. La tesis central sostiene que existe una disociación estructural entre la abundancia legislativa y la escasez de condenas efectivas, recuperación de recursos públicos y transformación cultural, disociación que no constituye una anomalía coyuntural sino el rasgo más definitorio del sistema anticorrupción colombiano.

El ensayo examina hitos normativos como la Ley 190 de 1995, el Estatuto Anticorrupción de 2011, la Ley 1778 de 2016 sobre responsabilidad de personas jurídicas y la Ley 2195 de 2022, evidenciando cómo cada reforma ha respondido a escándalos concretos sin resolver las fallas estructurales de implementación. Se analiza también el fenómeno de la captura institucional, ilustrado por el Cartel de la Toga, como expresión máxima del fracaso del Estado en proteger sus propios mecanismos de control. El ensayo concluye que la eficacia del derecho anticorrupción no depende de la severidad de las sanciones sino de la probabilidad real de detección y condena, y que la construcción de una cultura de la legalidad constituye el eslabón más urgente y más descuidado de la cadena anticorrupción en Colombia. Se señalan como líneas de investigación futura el estudio empírico de tasas de condena efectiva, el análisis comparado de modelos exitosos en la región y la relación entre independencia judicial y eficacia anticorrupción.

Palabras clave: legislación anticorrupción, Colombia, captura institucional, cultura de la legalidad, responsabilidad de personas jurídicas, implementación normativa, impunidad.

Abstract

This essay analyzes Colombia's anti-corruption legislation from its legal antecedents to its most recent normative expressions, with the aim of demonstrating that Colombia has developed a technically robust anti-corruption legal framework that has nonetheless failed to translate into sustainable institutional outcomes. The central thesis holds that a structural dissociation exists between legislative abundance and the scarcity of effective convictions, public resource recovery, and cultural transformation — a dissociation that does not constitute a conjunctural anomaly but rather the most defining feature of Colombia's anti-corruption system. The essay examines key legislative milestones such as Law 190 of 1995, the Anti-Corruption Statute of 2011, Law 1778 of 2016 on corporate liability, and Law 2195 of 2022, showing how each reform has responded to specific scandals without resolving underlying implementation failures. The phenomenon of institutional capture, illustrated by the *Cartel de la Toga*, is analyzed as the most extreme expression of the State's failure to protect its own oversight mechanisms. The essay concludes that the effectiveness of anti-corruption law depends not on the severity of sanctions but on the real probability of detection and conviction, and that building a genuine culture of legality represents the most urgent and most neglected link in Colombia's anti-corruption chain. Future research lines identified include empirical studies on effective conviction rates, comparative analysis of successful regional models, and the relationship between judicial independence and anti-corruption effectiveness.

Keywords: anti-corruption legislation, Colombia, institutional capture, culture of legality, corporate liability, normative implementation, impunity.

1. Introducción

La corrupción constituye uno de los fenómenos más destructivos para el Estado de derecho, no solo porque erosiona la confianza ciudadana en las instituciones públicas, sino porque desvía recursos destinados a satisfacer derechos fundamentales como la salud, la educación y el acceso a la justicia. En Colombia, este fenómeno ha alcanzado dimensiones estructurales que trascienden la simple comisión de delitos individuales, configurando lo que la doctrina jurídica y política ha denominado captura del Estado: un proceso mediante el cual actores privados, redes criminales o élites económicas condicionan el funcionamiento de las instituciones públicas en beneficio propio (Reyes y Rodríguez, 2023). Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional, señaló que en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2024 el país obtuvo apenas 39 puntos sobre 100, ubicándose en el puesto 92 entre 180 naciones evaluadas y retrocediendo cinco posiciones respecto al año anterior (Transparencia por Colombia, 2025). Esta cifra revela, con contundencia, que a pesar de más de tres décadas de producción normativa anticorrupción, Colombia no logra consolidar avances sostenibles en la materia.

El problema jurídico que motiva el presente ensayo radica en una tensión normativa e institucional profunda: el Estado colombiano ha producido un andamiaje legislativo anticorrupción progresivo y técnicamente robusto, desde la Constitución Política de 1991 hasta la Ley 2195 de 2022, pero dicho andamiaje no ha logrado traducirse en una reducción efectiva y sostenida del fenómeno corruptivo. Esta paradoja plantea un interrogante jurídico de primer orden: ¿resulta suficiente la creación de leyes anticorrupción para combatir estructuralmente este flagelo, o se requiere una reforma institucional integral que articule norma, voluntad política y cultura de legalidad? La tensión no es meramente técnica; es constitucional, pues el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209), mandato que la realidad fáctica contradice de manera sistemática. En ese mismo sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C-643 de 2012, precisó que la moralidad administrativa impone a los servidores públicos el mandato de sujeción estricta a la ley y la prohibición de desviarse del interés general (Corte Constitucional, 2012, C-643), lo que

evidencia que el ordenamiento supremo ya contiene los fundamentos para exigir comportamientos íntegros, pero que su eficacia depende de mecanismos de implementación que el legislador no ha logrado consolidar plenamente.

La justificación del presente ensayo es, simultáneamente, académica, jurídica y social. Desde la perspectiva académica, el análisis sistemático de la evolución normativa anticorrupción en Colombia permite identificar patrones, brechas y tendencias que enriquecen el debate jurídico sobre la eficacia del derecho administrativo sancionador. En términos jurídicos, la vigencia simultánea de múltiples estatutos anticorrupción, sin que ninguno haya logrado erradicar el problema, evidencia la necesidad de un estudio crítico que supere la descripción normativa y proponga una lectura argumentativa sobre sus alcances y limitaciones. Desde el punto de vista social, las consecuencias de la corrupción son devastadoras: según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la corrupción absorbe más del 5% del Producto Interno Bruto mundial y representa hasta el 25% del gasto público global en pérdidas directas (ONU, 2023); en el caso colombiano, el Banco Mundial ha estimado que las ganancias de la corrupción ascienden a aproximadamente 7.500 millones de dólares anuales, cifra que equivalía al 10% del presupuesto nacional para el año 2017 (Banco Mundial, s.f.). Estas cifras tornan ineludible el análisis jurídico riguroso del fenómeno y de las respuestas normativas que el Estado ha intentado implementar.

El objetivo general del presente ensayo consiste en analizar la necesidad e insuficiencia de la legislación anticorrupción en Colombia, a partir del examen de sus antecedentes jurídicos, con el propósito de determinar si el modelo normativo vigente resulta adecuado para combatir estructuralmente el fenómeno corruptivo o si, por el contrario, requiere ser complementado con reformas institucionales de mayor alcance. Para el cumplimiento de este propósito, se han formulado los siguientes objetivos específicos: primero, examinar los antecedentes histórico-jurídicos de la legislación anticorrupción en Colombia desde la Constitución de 1991 hasta la Ley 2195 de 2022, identificando los factores que motivaron su creación; segundo, analizar el marco legal de la contratación pública colombiana y su articulación con las normas anticorrupción, evaluando su coherencia sistémica; tercero, identificar las principales limitaciones del modelo normativo anticorrupción vigente a partir del análisis crítico de sus resultados institucionales; y cuarto, proponer criterios jurídicos orientadores para una reforma integral que supere el carácter reactivo de la legislación colombiana en materia de corrupción.

La tesis que orienta el presente ensayo puede formularse en los siguientes términos: si bien Colombia ha construido, a lo largo de más de tres décadas, un marco normativo anticorrupción progresivo y técnicamente sofisticado, la persistencia y agravamiento del fenómeno, evidenciados por indicadores nacionales e internacionales, demuestran que la producción legislativa, por sí sola, resulta insuficiente para combatir estructuralmente la corrupción, en tanto que la eficacia del derecho anticorrupción depende, en igual o mayor medida, de la voluntad política institucional, de la independencia real de los órganos de control, de la cultura de legalidad ciudadana y de la articulación coherente entre las normas existentes y los mecanismos de su implementación efectiva. Esta postura se sustenta en la evidencia empírica aportada por los indicadores de percepción de la corrupción, en el análisis doctrinal sobre la captura del Estado, y en el examen crítico de la trayectoria legislativa colombiana en la materia, que ha respondido históricamente de manera reactiva a escándalos coyunturales antes que a una política criminal anticorrupción de carácter estructural y preventivo (Transparencia Internacional, 2025; Garay-Salamanca et al., 2008).

2. Desarrollo

2.1 El origen del problema: la corrupción como fenómeno estructural en Colombia

Para comprender la necesidad de las leyes anticorrupción en Colombia, resulta indispensable partir de una premisa conceptual fundamental: la corrupción no es un fenómeno accidental ni episódico en el Estado colombiano, sino una disfunción estructural que ha pervivido a través de múltiples formas de expresión y se ha adaptado a los sucesivos marcos normativos diseñados para combatirla. Según la Organización de las Naciones Unidas (2023), la corrupción absorbe globalmente más del 25% del gasto público mundial, cifra que en el caso colombiano se traduce en miles de millones de pesos que dejan de invertirse en salud, educación e infraestructura. Esta realidad no es nueva; sus raíces jurídicas e institucionales se remontan a un modelo de Estado que, durante gran parte del siglo XX, careció de los mecanismos normativos y orgánicos necesarios para prevenir, detectar y sancionar eficazmente la desviación del poder público hacia fines particulares.

La doctrina jurídica colombiana ha identificado que antes de la Constitución Política de 1991, el tratamiento de la corrupción se circunscribía casi exclusivamente al ámbito penal individual, sin que existiera un marco normativo integral que abordara el fenómeno desde sus dimensiones administrativas, contractuales e institucionales. El Decreto 100 de 1980, mediante el cual se expidió el Código Penal de la época, tipificaba conductas como el cohecho, la concusión y el peculado, pero lo hacía con penas moderadas y sin los instrumentos técnicos necesarios para rastrear el flujo de recursos públicos desviados (Presidencia de la República de Colombia, 1980). Como señala la literatura especializada, "el Artículo 138.1 del Decreto 100 de 1980 describe con exactitud el comportamiento del particular que se apropiaba de bienes del Estado, cuando media entre él y los bienes una relación jurídica, dada por la ley, de administración o de custodia" (Abello-Gual, 2010., p. 271), lo que evidencia que la tipificación existía, pero resultaba insuficiente frente a la complejidad de las redes corruptas que ya operaban en el país.

A esta debilidad del derecho penal se sumaba un modelo de control fiscal previo y perceptivo, mediante el cual funcionarios de la Contraloría General de la República debían estar presentes en las entidades públicas antes de la firma de cada contrato. Lejos de constituir un mecanismo de transparencia, este sistema generó lo que podría denominarse una co-administración institucionalizada de la corrupción: el controlador, en lugar de ser un auditor independiente, se convertía en partícipe necesario del proceso contractual y, con frecuencia, en cómplice de las irregularidades que debía prevenir. Esta distorsión estructural fue reconocida por el constituyente de 1991, que eliminó el control previo y lo sustituyó por un control posterior y selectivo, buscando restaurar la independencia del ente fiscalizador (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 267-268).

2.2 La Constitución de 1991 como punto de quiebre normativo

La promulgación de la Constitución Política de 1991 representó el primer gran esfuerzo del Estado colombiano por dotarse de un marco normativo capaz de enfrentar la corrupción desde una perspectiva integral y sistémica. El artículo 209 de la Carta Magna estableció que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209), consagrando así la moralidad administrativa como un mandato constitucional vinculante para todos los servidores públicos. La Corte Constitucional, en Sentencia C-643 de

2012, precisó que este principio impone a los funcionarios el mandato de sujeción estricta a la ley y la prohibición de desviarse del interés general (Corte Constitucional, 2012, C-643), dotando de contenido jurídico concreto a lo que hasta entonces era una aspiración difusa del ordenamiento.

Además de constitucionalizar los principios de la función pública, la Carta de 1991 introdujo tres transformaciones institucionales que resultarían determinantes para el combate a la corrupción. En primer lugar, creó la Fiscalía General de la Nación, que por primera vez dotó al Estado de un ente técnico especializado en la investigación de delitos complejos, capaz de rastrear el flujo de dinero de manera sistemática mediante herramientas forenses y de inteligencia financiera. En segundo lugar, prohibió los auxilios parlamentarios, que durante décadas habían funcionado como mecanismo de desvío de recursos presupuestales a discreción de los congresistas, operando como una forma legalizada de clientelismo y corrupción institucionalizada. En tercer lugar, reformó el sistema de control fiscal para hacer de la Contraloría General un auditor independiente con control posterior, rompiendo con la lógica de coparticipación que había corrompido el sistema anterior. Estos tres cambios configuraron, en palabras de Transparencia por Colombia (2025), el punto de partida de la arquitectura institucional anticorrupción del país moderno.

2.3 La evolución legislativa anticorrupción: de la Ley 190 de 1995 a la Ley 2195 de 2022

La Ley 190 de 1995: el primer Estatuto Anticorrupción

El primer gran desarrollo legislativo posterior a la Constitución de 1991 fue la Ley 190 de 1995, conocida como el Estatuto Anticorrupción, cuyo objeto explícito era, según el Diario Oficial No. 41.878, dictar normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y fijar disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa (Congreso de la República, 1995). Esta ley introdujo un régimen integral de los servidores públicos que incluía el control sobre el reclutamiento, la declaración de bienes y rentas, modificaciones al Código Penal en materia de peculado, concusión, cohecho y tráfico de influencias, y la consagración de un régimen financiero destinado a controlar el flujo de capitales de origen ilícito (Función Pública, 1995).

Sin embargo, como señala la doctrina jurídica en materia anticorrupción, la Ley 190 de 1995 estableció variados mecanismos internos y externos, definiendo en su contenido un régimen de los servidores públicos, que fijaba un sistema de contratación y permanencia en el servicio, consagrando un régimen punitivo y un régimen financiero, pero su alcance resultó insuficiente frente a la sofisticación creciente de las redes de corrupción, que rápidamente identificaron los vacíos normativos de la nueva regulación (Hernández-Gómez, 2018). La norma se concentró en la responsabilidad individual del funcionario público, dejando sin regulación efectiva la participación de los particulares y las empresas privadas que actuaban como beneficiarios o promotores activos de los actos corruptos. Este vacío, la ausencia de responsabilidad del sector privado, se convertiría en el talón de Aquiles del modelo anticorrupción colombiano durante los siguientes quince años.

La Ley 80 de 1993 y el estatuto de la contratación pública

En paralelo al desarrollo de las normas anticorrupción, el legislador colombiano también abordó la reforma del régimen de contratación estatal, que constituía el principal escenario de la corrupción administrativa. La Ley 80 de 1993, publicada en el Diario Oficial No. 41.094, representó la primera unificación del régimen de contratación pública en Colombia, consagrando los principios de transparencia, economía y responsabilidad como ejes rectores de toda la actividad contractual del Estado (Congreso de la República, 1993). Antes de esta ley, cada entidad pública se regía por sus propios reglamentos internos de contratación, lo que generaba un mosaico normativo opaco y discrecional que favorecía la adjudicación arbitraria de contratos a proponentes políticamente vinculados con los funcionarios de turno.

La Ley 1150 de 2007 vino a fortalecer este marco al introducir la selección objetiva como regla general, las subastas electrónicas como mecanismo de competencia y, de manera especialmente relevante, la creación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), cuya función principal era disponer de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo condiciones de publicidad y trazabilidad (Congreso de la República de Colombia, 2007, art. 3). La migración de la contratación pública hacia plataformas digitales constituyó un avance sustancial en materia de transparencia, pues por primera vez cualquier ciudadano podía acceder a los documentos de un proceso contractual sin necesidad de acudir físicamente a las entidades públicas. Transparencia por Colombia (2007)

señala que la Ley 1150 de 2007 crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, que integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y el Portal Único de Contratación como un ecosistema de información pública sin precedentes en la historia del país.

La Ley 1474 de 2011: el Estatuto Anticorrupción moderno

El escándalo del Carrusel de la Contratación en Bogotá, destapado en 2010, reveló con crudeza que el andamiaje normativo construido hasta ese momento seguía presentando brechas estructurales inaceptables. El Grupo Nule, en connivencia con funcionarios del Distrito Capital, desvió cuantiosos recursos públicos destinados a obras de infraestructura vial, incluida la Fase III de Transmilenio, mediante el cobro de comisiones anticipadas por obras que nunca se ejecutaron. Este escándalo fue el detonante directo para la expedición de la 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 (Congreso de la República, 2011).

Entre las innovaciones más significativas de esta norma se destaca la prohibición de la denominada "puerta giratoria": práctica mediante la cual los exservidores públicos, al abandonar sus cargos, pasaban inmediatamente al sector privado para contratar o gestionar intereses ante la misma entidad donde habían laborado. Según el texto del Estatuto Anticorrupción y su análisis doctrinal, "la puerta giratoria es sin lugar a dudas una de las conductas que más gravemente vulneran el ejercicio de la función pública", entendiéndose como "la práctica de aquellas personas que alternan el servicio público con el servicio privado, y que aprovechan su función" para obtener ventajas indebidas (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 3). La Ley 1474 de 2011 estableció una prohibición temporal de dos años para que los exfuncionarios gestionaran intereses privados ante la entidad donde trabajaron, aunque la doctrina ha señalado que este plazo resulta insuficiente para cortar de fondo los vínculos de influencia entre el sector público y el privado (Voragine, 2022).

Asimismo, la Ley 1474 de 2011 endureció las penas para los delitos contra la administración pública, introdujo nuevas modalidades delictivas como la corrupción privada, amplió el alcance de conductas preexistentes como el peculado por uso, e incorporó de manera sistemática la responsabilidad de los particulares que participan en actos de corrupción junto con

funcionarios públicos, profundizando así el proceso de ampliación del modelo de responsabilidad penal anticorrupción que el derecho colombiano había iniciado desde la Ley 599 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2011).

De Odebrecht a la Ley 2195 de 2022: la responsabilidad de las personas jurídicas

Si la Ley 1474 de 2011 fue la respuesta al Carrusel de la Contratación, la Ley 2195 de 2022 lo fue, en parte, al escándalo de Odebrecht y al caso Centros Poblados. En 2016, la multinacional brasileña de construcción admitió ante el Departamento de Justicia de los Estados Unidos haber pagado sobornos en Colombia para obtener la adjudicación del contrato de la Ruta del Sol II, una vía clave para conectar el centro y el norte del país a través de Cundinamarca, Caldas, Antioquia, Santander, Cesar, Córdoba y Atlántico (Transparencia por Colombia, 2025). Este escándalo de dimensiones transnacionales evidenció que las empresas privadas actuaban como sujetos activos de la corrupción, pero el marco normativo colombiano apenas comenzaba a desarrollar instrumentos para sancionarlas.

La Ley 1778 de 2016 constituyó una respuesta significativa al establecer normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional, facultando a la Superintendencia de Sociedades para imponer multas de hasta 200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes e inhabilidades para contratar con el Estado (Congreso de la República de Colombia, 2016). Para los casos de soborno transnacional, esta responsabilidad administrativa es autónoma respecto de la acción penal contra los directivos de la empresa; sin embargo, para la aplicación de sanciones derivadas del artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, la norma sí exigía sentencia penal condenatoria ejecutoriada, lo que en la práctica limitaba considerablemente la sanción efectiva de personas jurídicas dado el alto índice de impunidad del sistema penal colombiano.

La Ley 2195 de 2022 fortaleció la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas frente a actos de corrupción, estableciendo que estas podrán ser sancionadas cuando exista sentencia penal condenatoria ejecutoriada o principio de oportunidad en firme contra sus administradores o funcionarios, se acredite que la empresa se benefició del acto corruptivo, y que esta consintió o toleró la realización de la conducta punible por acción u omisión (Congreso de la República de Colombia, 2022). Las sanciones pueden incluir multas de hasta 200.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las que se suma el mayor valor entre el beneficio obtenido

o pretendido, y la autoridad competente podrá ordenar que hasta el 10% de dicha multa sea destinado a la adopción o fortalecimiento del programa de transparencia y ética empresarial de la persona jurídica sancionada (Congreso de la República de Colombia, 2022).

2.4 Las limitaciones del modelo normativo: cuando la ley no es suficiente

La paradoja del avance legislativo y la persistencia de la corrupción

El examen de la evolución normativa anticorrupción en Colombia permite identificar una paradoja central que constituye el núcleo argumentativo del presente ensayo: a mayor producción legislativa en materia de corrupción, menor ha sido la capacidad del Estado para erradicar el fenómeno de manera sostenida. Esta paradoja no es casual; responde a una lógica de legislación reactiva que ha caracterizado históricamente al Congreso colombiano, el cual tiende a expedir nuevas normas como respuesta a escándalos mediáticos de alto impacto, antes que como resultado de una política criminal anticorrupción de carácter estructural, preventivo y evaluado sistemáticamente. Transparencia Internacional (2025) confirma esta tesis al señalar que Colombia obtuvo apenas 39 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción 2024, retrocediendo cinco posiciones respecto al año anterior y manteniendo una calificación reprobatoria que se repite sin variaciones significativas desde hace más de una década.

El concepto que mejor explica esta paradoja es el de captura del Estado, definido por la Organización de los Estados Americanos como el proceso mediante el cual actores privados, grupos de interés o redes criminales logran incidir de manera sistemática y persistente en la formulación de normas, decisiones y políticas públicas en beneficio propio, distorsionando el funcionamiento regular de las instituciones estatales (Garay-Salamanca et al., 2008). Cuando la corrupción alcanza este nivel de penetración institucional, las leyes anticorrupción pierden gran parte de su eficacia, pues los mismos actores que deberían ser controlados por las normas participan activamente en su diseño, interpretación y aplicación. Este fenómeno ha sido documentado en Colombia a través del denominado Cartel de la Toga, destapado en 2017, en el que magistrados de la Corte Suprema de Justicia recibían millonarios pagos para manipular tiempos procesales, engavetar expedientes, impedir órdenes de captura y torcer decisiones judiciales a favor de quienes pagaban, evidenciando que ni siquiera el poder judicial, garante

último de la aplicación de las normas, estaba inmune a la captura institucional (Comisión de la Verdad, 2022).

2.5 La brecha entre norma y realidad: problemas de implementación

Una segunda limitación estructural del modelo normativo colombiano radica en la persistente brecha entre la consagración legal de mecanismos de control y su efectiva implementación. El caso del contrato No. 038 de 2020, conocido como el escándalo de Centros Poblados, ilustra con precisión este fenómeno: el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desembolsó un anticipo de 70.000 millones de pesos a la empresa Centros Poblados S.A.S., destinados a conectar a internet a comunidades rurales del país, con base en garantías bancarias que posteriormente resultaron ser falsas (Contraloría General de la República, 2021; Transparencia por Colombia, s.f.). Este escándalo ocurrió cuando ya estaban vigentes la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1882 de 2018; es decir, cuando Colombia contaba con uno de los marcos normativos de contratación pública más completos de América Latina, lo que demuestra que la existencia formal de las leyes no garantiza por sí sola su aplicación efectiva.

Esta brecha entre norma y realidad tiene múltiples causas identificadas por la doctrina jurídica y los organismos de control. En primer lugar, la debilidad de los órganos encargados de la supervisión contractual, que en muchos casos carecen de la capacidad técnica, los recursos humanos y la independencia política necesarios para ejercer un control real y oportuno sobre los procesos de contratación. En segundo lugar, la opacidad en la identificación de los beneficiarios finales de los contratos, que permite a redes corruptas operar a través de personas jurídicas de fachada, uniones temporales o testaferros que dificultan la trazabilidad del dinero público. La Ley 2195 de 2022 intentó abordar parcialmente este problema al exigir mayor transparencia en la identificación de los beneficiarios reales de las empresas contratistas, pero su implementación plena aún enfrenta importantes obstáculos operativos (Congreso de la República de Colombia, 2022).

2.6 La cultura de la impunidad como factor sistémico

Más allá de las deficiencias normativas y de implementación, existe un tercer factor que la doctrina jurídica y los organismos internacionales identifican como determinante en la

persistencia de la corrupción en Colombia: la cultura de la impunidad. Cuando los ciudadanos perciben que los actos de corrupción raramente son investigados, procesados y sancionados de manera efectiva, se debilita el efecto disuasivo que se espera de las normas penales y administrativas. Esta percepción no es infundada: según datos de Garmendia (2022), la corrupción tiene un impacto negativo y estadísticamente significativo sobre el crecimiento económico en América Latina y el Caribe, y su persistencia se explica, en parte, por tasas de condena y sanción efectiva que no alcanzan a generar el nivel de riesgo suficiente para disuadir a los potenciales corruptores.

En este contexto, la Ley 2014 de 2019, que eliminó el beneficio de casa por cárcel para los condenados por delitos de corrupción, representó un avance simbólico e importante en el mensaje que el legislador envía a la sociedad sobre la gravedad de estos delitos. Sin embargo, la doctrina ha sido enfática en señalar que el endurecimiento de penas, sin una mejora sustancial en las tasas de detección, investigación y condena, produce un efecto limitado sobre el comportamiento de los actores corruptos. Como señala la literatura especializada en materia de política criminal anticorrupción, la eficacia disuasiva de una sanción depende no solo de su severidad, sino de la probabilidad real de que el infractor sea descubierto y efectivamente sancionado, probabilidad que en el sistema colombiano sigue siendo muy baja en relación con la magnitud del fenómeno (Transparencia por Colombia, 2025).

2.7 Hacia una reforma integral: criterios jurídicos para superar el modelo reactivo

El análisis de la evolución normativa anticorrupción en Colombia y de sus limitaciones estructurales permite formular, desde una perspectiva jurídica argumentada, un conjunto de criterios orientadores para una reforma integral que supere la lógica reactiva que ha caracterizado al legislador colombiano. El primer criterio es el de la coherencia sistémica: cualquier reforma anticorrupción debe partir de un diagnóstico riguroso de las normas vigentes para identificar duplicidades, contradicciones y vacíos, antes de expedir nuevas leyes que se superpongan a un cuerpo normativo ya denso y disperso. La experiencia colombiana demuestra que la multiplicación de estatutos anticorrupción sin una adecuada articulación sistémica genera confusión normativa y debilita la seguridad jurídica, en lugar de fortalecer la lucha contra el fenómeno.

El segundo criterio es el de la prevención como prioridad. El modelo vigente ha privilegiado históricamente la sanción sobre la prevención, respondiendo a escándalos consumados antes que actuando anticipadamente sobre los factores de riesgo. Una reforma integral debe invertir esta lógica, fortaleciendo los mecanismos de debida diligencia, los programas de cumplimiento empresarial, que la Ley 2195 de 2022 comenzó a incentivar, la formación de servidores públicos en ética e integridad, y la cultura ciudadana de control social. Como lo ha señalado Transparencia Internacional (2025), los países con menores índices de percepción de la corrupción comparten un rasgo común: han construido sistemas de integridad pública que funcionan de manera preventiva y continua, no reactiva y episódica.

El tercer criterio es el de la independencia efectiva de los órganos de control. La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía son los pilares del sistema de control anticorrupción, pero su eficacia depende de que cuenten con independencia real frente a los poderes políticos que deben controlar. Los episodios de captura institucional documentados en Colombia, incluyendo el Cartel de la Toga, demuestran que la independencia formal consagrada en la Constitución de 1991 no es suficiente si no va acompañada de mecanismos concretos que protejan a los investigadores, testigos y denunciantes de represalias. En este sentido, el fortalecimiento de los sistemas de protección al denunciante, parcialmente abordados por la Ley 1474 de 2011 y la Ley 2195 de 2022, constituye una prioridad impostergable para dotar de eficacia real al andamiaje normativo existente (Garay-Salamanca et al., 2008).

3. Conclusiones

El recorrido analítico desarrollado a lo largo del presente ensayo permite arribar a una conclusión de fondo que trasciende el simple inventario normativo: Colombia ha demostrado una notable capacidad legislativa para producir instrumentos jurídicos anticorrupción, pero ha evidenciado una incapacidad igualmente notable para convertir esa producción normativa en resultados institucionales sostenibles. Esta disociación entre la abundancia de leyes y la escasez de resultados no constituye una anomalía del sistema jurídico colombiano, sino su rasgo más definitorio en materia anticorrupción. Como lo constata la evaluación regional del Lawyers Council for Civil and Economic Rights y el Vance Center for International Justice (2022),

"esfuerzos legislativos sin acciones para fortalecer instituciones y mejorar la implementación son inefectivos" (p. 4), y en la mitad de los países latinoamericanos analizados, la comunidad jurídica consultada considera que las autoridades no tienen capacidad para prevenir e investigar actos de corrupción (Lawyers Council for Civil and Economic Rights - Vance Center for International Justice, 2022). El caso colombiano ilustra con precisión esta tendencia: con una calificación general de 6.20 sobre 10, Colombia obtiene 8.72 en legislación pero apenas 4.58 en autoridades y 5.83 en implementación (Lawyers Council for Civil and Economic Rights - Vance Center for International Justice, 2022), confirmando que el país produce normas robustas que el aparato institucional es incapaz de ejecutar con eficacia equivalente.

Un segundo hallazgo sustancial del análisis jurídico desarrollado es que el modelo anticorrupción colombiano ha operado históricamente bajo una lógica reactiva y episódica, en lugar de una lógica preventiva y estructural. Cada gran ley anticorrupción (la Ley 190 de 1995, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 2195 de 2022) fue precedida por un escándalo de alto impacto mediático que generó presión social sobre el Congreso. Esta dinámica produce normas diseñadas para responder a la última crisis conocida, pero estructuralmente incapaces de anticipar las nuevas modalidades que la corrupción adopta una vez que los actores corruptos identifican los vacíos del nuevo marco regulatorio. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], en su Estudio sobre Integridad en Colombia, identificó precisamente esta debilidad al señalar que el país requiere "una política de integridad pública coherente que conecte los múltiples instrumentos existentes en una estrategia unificada, articulada y evaluable" (OCDE, 2017, p. 12), recomendación que, casi una década después de su formulación, sigue pendiente de implementación plena.

Una tercera conclusión que emerge del análisis es que la eficacia del derecho anticorrupción no puede medirse únicamente por la severidad de sus sanciones, sino fundamentalmente por la probabilidad real de detección, investigación y condena efectiva de los actos corruptos. El endurecimiento de penas introducido por la Ley 2014 de 2019 y las inhabilidades prolongadas establecidas por la Ley 2195 de 2022 son avances normativos valiosos, pero su poder disuasivo queda neutralizado cuando el sistema de justicia no logra traducirlos en condenas efectivas a una tasa suficientemente alta como para modificar el cálculo de riesgo de los actores corruptos. En este sentido, Acosta-Dávila et al. (2024) han documentado que "la corrupción mina la confianza pública, fomenta estructuras informales y reduce la

efectividad de las políticas públicas" (p. 348), generando un ciclo de retroalimentación negativa en el que la impunidad alimenta más corrupción, que a su vez profundiza la desconfianza institucional (Acosta-Dávila et al., 2024).

Desde una perspectiva que mira hacia el futuro del ordenamiento jurídico colombiano, el presente análisis permite identificar que la dimensión cultural del fenómeno, la construcción de una genuina cultura de la legalidad, constituye el eslabón más débil y al mismo tiempo más urgente de la cadena anticorrupción. La Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá (2024) ha planteado que "más allá de su dimensión jurídica, el concepto de cultura de la legalidad debe abordarse desde una perspectiva social y ética, garantizando su aplicación efectiva en el ámbito institucional y ciudadano" (p. 4), lo que implica que ninguna reforma normativa, por técnicamente sofisticada que sea, podrá sustituir el proceso de transformación cultural que requiere una sociedad para rechazar activamente la corrupción como práctica aceptable. Esta transformación exige inversión sostenida en educación cívica, formación en integridad pública desde la educación básica y mecanismos reales de participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Finalmente, el presente ensayo reconoce sus propias limitaciones y señala la pertinencia de investigaciones futuras que profundicen en dimensiones que aquí solo han podido abordarse de manera tangencial. En primer lugar, resulta necesario un estudio empírico riguroso sobre la tasa de efectividad de cada uno de los estatutos anticorrupción colombianos, medida no solo en términos de procesos iniciados sino de condenas ejecutoriadas y recursos públicos efectivamente recuperados. En segundo lugar, la dimensión comparada del problema, el análisis de modelos anticorrupción exitosos en países con contextos similares al colombiano, ofrece un campo fértil para extraer lecciones aplicables al ordenamiento jurídico nacional. En este sentido, Acosta Davila y Becerra Saguma (2024) subrayan que "la cooperación internacional y el intercambio de mejores prácticas son herramientas poderosas para desarrollar enfoques efectivos adaptados a las realidades específicas de cada país latinoamericano" (p. 7001). En tercer lugar, la relación entre la independencia judicial efectiva y la eficacia del sistema anticorrupción constituye una línea de investigación jurídica que el episodio del Cartel de la Toga dejó planteada sin resolver satisfactoriamente. El derecho anticorrupción en Colombia no está terminado; está, en el mejor de los casos, en construcción permanente.

4. Referencias

- Abello-Gual, J. A. (2010). El abuso de confianza y el peculado en la responsabilidad penal empresarial: la responsabilidad penal por administración de fondos parafiscales en las E.P.S. en Colombia. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, 13(26), 267–282.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3698880.pdf>
- Acosta Davila, A. M., y Becerra Saguma, L. R. (2024). Corrupción en la administración pública latinoamericana: Impactos, perspectivas y recomendaciones para el desarrollo. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(4), 6993–7005.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i4.12880
- Acosta-Dávila, Á. M., Becerra-Saguma, L. R., y Pérez-Torres, J. del M. (2024). La corrupción y su impacto en la gobernabilidad latinoamericana. Revisión sistemática. *Gestio et Productio. Revista Electrónica de Ciencias Gerenciales*, 6(11), 346–361.
<https://doi.org/10.35381/gep.v6i11.198>
- Banco Mundial. (s.f.). Anticorrupción: Notas sectoriales de política – Colombia. Grupo Banco Mundial.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099630009012241486/pdf/P17786901d43e104f0b736055f13240e649.pdf>
- Comisión de la Verdad. (2022). El cartel de la Toga. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. <https://www.comisiondelaverdad.co/el-cartel-de-la-toga>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, octubre 28). *Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094.
https://www.ideam.gov.co/sites/default/files/normatividad/ley_80_de_1993.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1995, junio 6). *Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa*. Diario Oficial No. 41.878. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html

Congreso de la República de Colombia. (2007, julio 16). *Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.*

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República de Colombia. (2011, julio 12). *Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.* Diario Oficial No. 48.128.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Congreso de la República de Colombia. (2016, febrero 2). *Ley 1778 de 2016. Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional.* Diario Oficial No. 49.774.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>

Congreso de la República de Colombia. (2018, enero 15). *Ley 1882 de 2018. Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>

Congreso de la República de Colombia. (2019, diciembre 30). *Ley 2014 de 2019. Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104573>

Congreso de la República de Colombia. (2022, enero 18). *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.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 209. Función administrativa.* Gaceta Constitucional No. 116. <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-vii/capitulo-5/>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 267–268. Control fiscal.*

<https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-vii/capitulo-5/>

- Contraloría General de la República. (2021, octubre 11). Escándalo de Centros Poblados y MinTIC es de impacto nacional. <https://dplnews.com/colombia-atencion-escandalo-de-centros-poblados-y-mintic-es-de-impacto-nacional-segun-contraloria/>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-643 de 2012*. M.P.: Adriana María Guillén Arango. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-643-12.htm>
- Decreto 100 de 1980 [Congreso de la República de Colombia]. *Por el cual se expide el Código Penal*. Diario Oficial No. 35.461. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68544>
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método / Fundación AVINA / Transparencia por Colombia.
- Garmendia, L. (2022). Corrupción y crecimiento económico en América Latina y el Caribe. *Revista de Economía Institucional*, 24(46), 32–58. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2011-21062022000100032
- Hernández-Gómez, J. R. (2018). La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia del Estado. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, 21(41), 99–114. <https://doi.org/10.18359/prole.3332>
- Lawyers Council for Civil and Economic Rights — Cyrus R. Vance Center for International Justice. (2022). *Evaluación anticorrupción en Latinoamérica 2021–2022*. Cyrus R. Vance Center for International Justice. <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2021-2022.pdf>
- 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*. OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/10/oecd-integrity-review-of-colombia_g1g7cc02/9789264278646-es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2023). *El 25% del gasto público mundial se pierde en corrupción*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://www.un.org/es/desa/el-25-del-gasto-publico-mundial-se-pierde-en-corrupcion>

Presidencia de la República de Colombia. (1980, enero 23). Decreto 100 de 1980. Por el cual se expide el Nuevo Código Penal. Diario Oficial No. 35.461.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80544>

Reyes Beltrán, P. I., & Rodríguez Villabona, A. A. (2023). Repensar la corrupción en Colombia: el fenómeno de la captura y la cooptación reconfigurada del Estado. *Novum Jus*, 17(2), 147–170. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2023.17.2.6>

Secretaría Jurídica Distrital. (2024). Hacia una cultura de la legalidad: Análisis normativo y propuestas para su fortalecimiento en el Distrito Capital (Instrumento de Gerencia n.º 19). Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/2025-02/Instrumento%20de%20Gerencia%20No.%2019%20Cultura%20de%20la%20Legalidad.pdf>

Superintendencia de Sociedades. (2016). *Soborno transnacional — Ley 1778 de 2016* [Presentación institucional]. <https://www.supersociedades.gov.co/documents/80312/345387/Presentacion-empresarios.pdf>

Transparencia Internacional. (2025, febrero 11). Índice de Percepción de la Corrupción 2024: La corrupción generalizada en las Américas fomenta violaciones a los derechos humanos y delitos ambientales. <https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-fuels-environmental-crime-across-the-americas>

Transparencia por Colombia. (2007). *Contratación estatal: Transparencia y eficiencia*. Revista Economía Colombiana, (321). https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/103/Articulo%20Economia%20Colombiana%20P...

Transparencia por Colombia. (s.f.). Caso corrupción Ruta del Sol II [Unión Temporal Centros Poblados]. <https://transparenciacolombia.org.co/negocios-fantasma/centros-poblados-quienes-se-quedaron-con-los-70-mil-millones/>

Transparencia por Colombia. (2025). *Caso corrupción Ruta del Sol II*. <https://transparenciacolombia.org.co/caso-corrupcion-ruta-del-sol-ii/>

Transparencia por Colombia. (2025). *Colombia no logra superar sensación de corrupción generalizada: resultados IPC 2024*. <https://transparenciacolombia.org.co/colombia-no-logra-superar-sensacion-de-corrupcion-generalizada/>

Unilibre. (s.f.). *Análisis: documentos tipo en licitación pública de infraestructura de transporte en Colombia*. Repositorio Institucional Universidad Libre.

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/31501/1.1%20ARTICULO%20DOCUMENTOS%20TIPO%20INFRAESTRUCTURA%20TRANSPORTE.pdf>

Voragine. (2022, abril 24). *Puerta giratoria, una práctica de exministros*.

<https://voragine.co/historias/reportaje/puerta-giratoria-una-practica-de-exministros/>